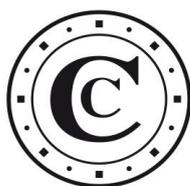


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2017

Tome II
L'organisation, les missions,
le suivi des recommandations

Sommaire

| | |
|--|------------|
| Première partie L'organisation et les moyens | 5 |
| Chapitre I L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes | 7 |
| Chapitre II Le personnel et les moyens financiers | 19 |
| Deuxième partie Les missions | 25 |
| Chapitre I Le jugement des comptes publics | 27 |
| Chapitre II Le contrôle de la gestion | 49 |
| Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement..... | 81 |
| Chapitre IV La certification des comptes | 89 |
| Chapitre V L'évaluation..... | 103 |
| Chapitre VI Les missions internationales | 117 |
| Troisième partie Le suivi des recommandations | 123 |
| Chapitre I Le suivi des recommandations en 2016..... | 125 |
| Chapitre II La Cour constate des progrès | 175 |
| <i>L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter.....</i> | <i>177</i> |
| Réponses..... | 195 |
| Chapitre III La Cour insiste..... | 207 |
| <i>1 L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir.....</i> | <i>209</i> |
| Réponses..... | 231 |
| <i>2 Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante</i> | <i>235</i> |
| Réponses..... | 261 |
| <i>3 L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser.....</i> | <i>281</i> |
| Réponse | 307 |

| | | |
|---|--|------------|
| 4 | <i>Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser</i> | 315 |
| | Réponses..... | 331 |
| | Chapitre IV La Cour alerte | 351 |
| 1 | <i>L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité</i> | 353 |
| | Réponses..... | 365 |
| 2 | <i>Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession</i> | 375 |
| | Réponses..... | 401 |
| 3 | <i>La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée</i> | 415 |
| | Réponses..... | 435 |
| 4 | <i>L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé</i> | 457 |
| | Réponses..... | 469 |
| 5 | <i>Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité</i> | 479 |
| | Réponses..... | 493 |
| | Annexes | 509 |

Première partie

L'organisation et les moyens

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, et des chambres régionales et territoriales des comptes, issues du mouvement de décentralisation né de la loi du 2 mars 1982¹. Si la Cour est compétente pour contrôler l'État et ses différents opérateurs, ainsi que les institutions de sécurité sociale, les chambres régionales et territoriales ont dans leur champ de contrôle les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux. En outre, s'y ajoute la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée qui fait l'objet d'un rapport d'activité distinct, publié conjointement au rapport public annuel.

Les moyens sur lesquels les juridictions financières s'appuient pour mener à bien leurs missions sont avant tout des moyens humains : la masse salariale des quelque 1 700 magistrats et agents qu'elles comptent représente près de 88 % de leur budget.

¹ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Chapitre I

L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes

I - La Cour des comptes

À la tête de la Cour des comptes, le **Premier président** définit l'organisation générale de ses travaux et en dirige les services, répartit les attributions entre les chambres et arrête le programme de travail de la juridiction. Magistrat inamovible, il est nommé par le Président de la République par décret pris en conseil des ministres. Depuis février 2010, cette fonction est occupée par M. Didier Migaud.

La Cour s'organise en **sept chambres** placées chacune sous l'autorité d'un président de chambre, nommé en conseil des ministres parmi les conseillers maîtres de la Cour, et comprenant en moyenne une cinquantaine de magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

Chaque chambre, organisée en sections, exerce son contrôle sur un domaine de compétences défini (cf. organigramme n° 1). Les compétences sont réparties entre les sept chambres globalement en fonction de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles : chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions des

chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixe leurs attributions et permet de réaliser les ajustements nécessaires.

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et le jugement des comptes qui retracent leurs opérations ;
- le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères et le jugement des comptes de ceux qui sont dotés d'un comptable public ;
- le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant.

Nommé par décret pris en Conseil des ministres, **le Procureur général** est assisté d'un premier avocat général, de quatre avocats généraux et de deux substituts généraux. Il exerce le ministère public près la Cour : il engage par ses réquisitions la mise en jeu de la responsabilité personnelle des comptables publics ; il fait connaître par voie de conclusions ses observations, sur la forme comme sur le fond, sur tous les rapports qui lui sont communiqués avant leur examen par une formation délibérante.

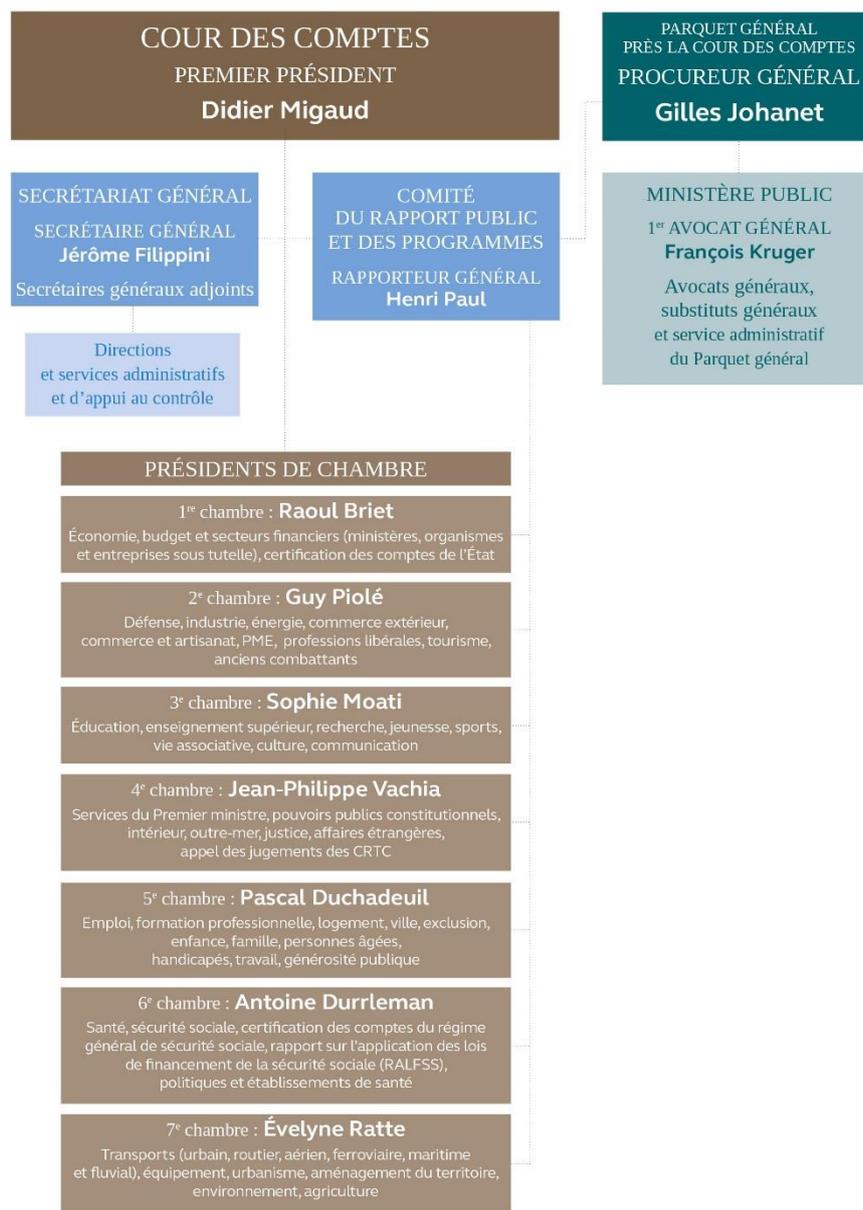
Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la Cour, sur sa compétence ou la programmation de ses travaux.

Par ailleurs, le Procureur général exerce le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (cf. *infra*). Il anime et coordonne le réseau des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes (cf. *infra*).

Le Premier président peut créer au sein de la Cour une formation interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambres est chargée de la préparation des rapports annuels sur la situation et les perspectives des finances publiques, du rapport annuel sur le budget de l'État, de l'acte de certification des comptes de l'État et de l'avis sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises à certification (cf. deuxième partie – chapitres III et IV).

Comme dans les autres juridictions, chaque chambre est assistée d'un greffe qui assure le bon déroulement des séances de délibéré, suit les auditions et l'ensemble des travaux de la chambre. Le greffe de la Première présidence est chargé, notamment, de l'organisation et du suivi matériels de la contradiction pour les rapports rendus publics.

Organigramme n° 1 : organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

Avec rang de président de chambre, le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour² joue un rôle de coordination à la fois dans l'élaboration et le suivi des programmes auprès du Premier président, et dans la préparation des rapports publics.

La collégialité, au cœur du fonctionnement de la Cour

À chaque étape de leur élaboration, les projets de rapports de la Cour sont soumis à des délibérations collégiales.

Ainsi, les rapports, qu'il s'agisse des observations provisoires à l'issue de l'instruction par les rapporteurs ou des observations définitives transmises aux intéressés, sont systématiquement délibérés au sein de la formation compétente. Les rapports destinés à être publiés par la Cour sont soumis au comité du rapport public et des programmes.

Ils sont enfin délibérés en chambre du conseil, composée, dans sa formation plénière, des présidents de chambre, des conseillers maîtres en activité dans les juridictions financières et des conseillers maîtres en service extraordinaire (la formation ordinaire de la chambre du conseil ne comptant que cinq conseillers maîtres ou conseillers maîtres en service extraordinaire par chambre)³.

Les institutions associées à la Cour des comptes

Deux institutions indépendantes sont associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

La Cour de discipline budgétaire et financière

Cette juridiction, distincte de la Cour, est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier (articles L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières).

Composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes.

² Le comité du rapport public et des programmes définit les axes stratégiques d'intervention de la Cour, et prépare les programmations pluriannuelles et annuelles. Il approuve les projets de publication. Il est composé du Premier président, du Procureur général, des présidents de chambres et du rapporteur général.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement (cf. chapitre III), rendus publics par la Cour sous réserve de publication par les assemblées, sont adoptés par la formation compétente, mais ne sont pas examinés par la chambre du conseil. Il en va de même pour les rapports sur les organismes bénéficiant de dons.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie chapitre I en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour. De même, les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans certains cas.

La CDBF publie son rapport public annuel en même temps que celui de la Cour.

Le Conseil des prélèvements obligatoires

Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est chargé, depuis 2005, d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements.

Instance autonome, il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, et composé à parité de magistrats ou hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées.

Le Haut Conseil des finances publiques

Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. En cohérence avec la Cour, le HCFP – institution budgétaire indépendante au sens du droit de l'Union européenne – contribue à la surveillance générale des finances publiques.

La mission du HCFP est triple :

- il se prononce sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement associées aux textes financiers (projets de lois de programmation des finances publiques, projets de lois de finances, projets de programmes de stabilité) ;
- il examine *ex ante* la cohérence des projets de lois de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel contenues dans les lois de programmation des finances publiques ;

- il examine *ex post* le solde structurel constaté pour l'année précédente et identifie le cas échéant les écarts importants avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Dans l'hypothèse où des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction est déclenché, le Gouvernement étant tenu de présenter les mesures envisagées dans le rapport accompagnant le projet de loi de finances suivant.

Les avis du HCFP sont communiqués au Gouvernement et au Parlement et rendus publics. Ils contribuent à l'examen, par le Conseil constitutionnel, de la sincérité des lois de finances.

Le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées nommées par le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Les membres du HCFP sont nommés pour cinq ans.

Les avis du HCFP sont disponibles sur son site internet : www.hcfp.fr

II - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) constituent des juridictions indépendantes qui exercent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en relèvent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et d'examen de la gestion que la Cour pour l'État. Elles exercent, en outre, principalement à la demande des préfets, une mission de contrôle des actes budgétaires de ces collectivités et de leurs établissements publics. Leur président, magistrat de la Cour des comptes, parfois issu du corps des magistrats de chambre régionale des comptes, est chargé de la direction générale de la chambre. Il arrête, notamment, le programme de ses travaux.

Les chambres régionales et territoriales des comptes forment avec la Cour un ensemble juridictionnel homogène. Les liens entre la Cour et les chambres sont étroits : le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des CRTC, la Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC, de nombreux travaux sont menés conjointement entre les

CRTC et la Cour, et le secrétariat général de la Cour gère les ressources humaines et les moyens matériels des CRTC.

Chaque chambre régionale ou territoriale est dotée d'un ministère public composé d'un à trois procureurs financiers choisis parmi les magistrats des CRTC.

Les formations communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes

Pour traiter des sujets communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ou à plusieurs CRTC, des formations interjuridictions peuvent être créées par le Premier président.

Constituées pour effectuer une enquête thématique, ces formations communes statuent sur les orientations des travaux, les conduisent et délibèrent sur les résultats.

Ainsi, une formation interjuridictions est chargée de préparer le rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

À la suite de la loi du 13 décembre 2011, le réseau a été resserré à quinze chambres en métropole et quatre implantations en outre-mer⁴. Ce regroupement avait pour objectif de permettre aux chambres d'atteindre une taille critique permettant de mener leurs travaux de manière encore plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens et, enfin, de favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a ensuite procédé au regroupement à Montpellier des chambres de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon, et, d'autre part, au regroupement à Metz des chambres de Champagne-Ardenne, Lorraine et d'Alsace.

La carte n° 1 présente ce nouveau découpage.

⁴ Ces quatre implantations sont, compte tenu des collectivités concernées, le siège de dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) distinctes, puisque certaines de ces chambres partagent le même siège et ont le même président et les mêmes magistrats.

Carte n° 1 : chambres régionales et territoriales des comptes à compter du 1^{er} janvier 2016



Source : Cour des comptes

Partagent un siège conjoint :

la CRC d'Île-de-France et la CTC de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

les CRC de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et les CTC de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;

les CRC de La Réunion et de Mayotte.

Comprenant en moyenne 60 agents, dont une quarantaine de magistrats et vérificateurs, la plupart des chambres régionales et territoriales sont divisées en sections entre lesquelles se répartissent les champs de contrôle de façon géographique et parfois thématique.

La présidence des commissions locales d'évaluation des ressources et charges transférées (CLERCT)

Créées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRÉ, pour accompagner les transferts de compétences entre les départements et les métropoles, d'une part, et entre les départements et les régions, d'autre part, les commissions locales d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) sont chargées d'émettre un avis consultatif sur l'évaluation des charges transférées et les modalités de leur compensation. Ces commissions sont composées à parité de quatre représentants du département et de quatre représentants de la collectivité au profit de laquelle sont réalisés les transferts. Elles sont présidées par le président de la chambre régionale des comptes (ou par un magistrat délégué par ce dernier) dans le ressort de laquelle se situent les collectivités concernées. Ils y siègent en leur nom propre et non en tant que représentant de la chambre.

En ce qui concerne les transferts de compétences entre les départements et les métropoles, la loi NOTRÉ a dressé une liste de neuf groupes de compétences susceptibles d'être déléguées ou transférées, comme le Fonds de solidarité pour le logement, le Fonds d'aide aux jeunes, la construction, l'extension ou l'entretien des collèges, la voirie départementale située sur le territoire métropolitain, etc. Quatorze CLERCT ont été installées dans ce cadre entre février et septembre 2016. La quasi-totalité des travaux ont été achevés avant la fin du mois de novembre. Le principal sujet de difficulté a porté sur la compétence liée à la voirie : recensement physique, évaluation, et, surtout, charges induites (ressources humaines, matériels, frais de fonctionnement, dette).

S'agissant du périmètre des compétences à transférer des départements vers les régions, la loi NOTRÉ a notamment prévu le transfert aux régions du transport routier interurbain, du transport scolaire, ainsi que des transports publics maritimes réguliers, de la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes ou fluviaux, des gares publiques routières de voyageurs et des infrastructures de transports ferrés non urbains.

Le nombre total de CLERCT sur ces transferts a largement dépassé la centaine, mobilisant les présidents de CRC au second semestre 2016. Les travaux ont soulevé de nombreuses questions techniques nécessitant l'interprétation de la loi. Ils ont donné lieu à des échanges intenses entre les parties, mais aussi au sein du réseau des présidents de CRC ainsi qu'avec la direction générale des collectivités territoriales (DGCL). Des solutions amiables et parfois originales ont été trouvées au terme de travaux et de débats parfois longs et complexes. Les travaux seront pour l'essentiel achevés au début de l'année 2017, notamment grâce à l'implication soutenue des présidents de CRC dans la mission qui leur a été confiée.

III - Des normes professionnelles entrées pleinement en vigueur

Conformément à la loi du 13 décembre 2011, les juridictions financières sont dotées de normes professionnelles. En effet, cette loi dispose que les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président après avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes et du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Cette pratique est conforme aux engagements internationaux de la Cour, membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont fait l'objet d'un arrêté du Premier président en décembre 2014 et ont été mises en ligne sur le site internet de la Cour (www.ccomptes.fr). Elles exposent et déclinent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des différentes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les normes professionnelles ont ainsi une triple utilité : harmoniser les approches, clarifier les exigences et protéger les différents acteurs, qu'il s'agisse des rapporteurs ou des entités contrôlées.

Chacune des quatre grandes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (juger, contrôler, évaluer et certifier) fait l'objet de normes professionnelles spécifiques, auxquelles s'ajoutent des normes transversales. Celles-ci visent à s'assurer de la mise en œuvre effective de principes professionnels, condition préalable à la légitimité des

décisions et à la valeur ajoutée des publications de la Cour et des CRTC pour le citoyen, pour les institutions démocratiques et pour les organisations publiques.

L'existence de ces normes est, depuis janvier 2015, portée à la connaissance des organismes et collectivités contrôlés dans les courriers par lesquels les juridictions financières notifient le démarrage d'un contrôle. Elles peuvent ainsi constituer une référence commune aux juridictions et aux contrôlés.

Les normes professionnelles du ministère public

Le Procureur général a souhaité disposer d'un corpus de normes propres au ministère public. Il s'agit de compléter les normes professionnelles de la Cour pour les enrichir par la mise en situation du rôle du ministère public à tous les stades de la préparation, de l'exécution et du suivi des contrôles.

Préparées par un groupe de travail associant le Parquet général et les procureurs financiers, puis enrichies par une consultation élargie au sein des juridictions financières, les normes professionnelles constituent ainsi un ensemble synthétique et pédagogique du rôle du ministère public dans toutes ses composantes.

Elles s'adressent au premier chef aux représentants du ministère public, mais ont également été voulues utiles aux chefs de juridictions et aux équipes de contrôle.

IV - Les juridictions financières et l'ouverture des données publiques

En 2016, les juridictions financières ont confirmé et amplifié leur démarche d'ouverture de données.

La France a adopté en 2015 un « plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative » pour la période 2015-2017, qui s'inscrivait dans la continuité de l'adhésion au Partenariat pour un Gouvernement ouvert. Créée en 2011, cette initiative multilatérale a pour but de promouvoir la transparence et l'intégrité de l'action publique, notamment grâce aux outils numériques, et compte aujourd'hui 70 pays membres.

La Cour des comptes, que ses missions de contrôle de l'emploi des deniers publics et d'information des citoyens placent au cœur de ces préoccupations, contribue à cette démarche. Elle s'est ainsi engagée à impliquer davantage les citoyens dans ses travaux, notamment grâce à la mise à disposition d'un nombre croissant de jeux de données quantitatives utilisées ou produites dans le cadre des contrôles, enquêtes et évaluations conduites, ainsi que de données relatives à leur propre activité.

Cet engagement est le prolongement de démarches engagées de longue date au sein des juridictions financières : la publication des travaux de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et des institutions rattachées que sont le Haut Conseil des finances publiques, la Cour de discipline budgétaire et financière et le Conseil des prélèvements obligatoires participe en effet de l'objectif de transparence de la gestion publique.

Depuis 2014, la Cour des comptes a par ailleurs pris l'initiative de mettre à disposition des jeux de données à l'occasion de la publication de ses rapports.

En 2016, ce mouvement d'ouverture des données s'est amplifié. Ainsi, les données quantitatives utilisées dans les rapports rendus publics sont désormais systématiquement mises à disposition sur le portail data.gouv.fr dans un format libre, ouvert et aisément réutilisable avec les outils numériques. En complément, sont désormais accessibles sur le site des juridictions financières (ccomptes.fr) le texte intégral des rapports d'observation définitive des chambres régionales et territoriales des comptes, en commençant par ceux qui ont été publiés depuis 2013, ainsi que la jurisprudence financière depuis 2010. De même, de nombreuses données relatives à l'activité, à l'organisation et aux personnels des juridictions financières sont mises en ligne dans un format libre et réutilisable.

L'ensemble de ces jeux de données a notamment permis à des étudiants, développeurs informatiques, agents publics et membres d'associations, de réaliser, à l'occasion d'une « Data Session » organisée en mai 2016, des projets visant à favoriser un meilleur accès de tous aux travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Lors de cette session de travail collaborative, ont ainsi été conçus plusieurs projets qui inspireront de prochains développements au sein des juridictions financières : un outil de géolocalisation graphique des rapports des chambres régionales des comptes (CRC), un moteur de recherche permettant d'analyser les jurisprudences des juridictions financières, ou encore une maquette de présentation des publications de la Cour qui sera réutilisée en 2017 pour le nouveau site internet des juridictions financières.

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

I - Un effectif stable

Les juridictions financières comptent au total un peu plus de 1 700 magistrats et agents. Sur ce total, en 2016, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 384 personnes, dont 537 à la Cour et 847 au sein des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Le personnel de contrôle est composé des magistrats de la Cour et des CRTC, issus de diverses voies de recrutement (ENA, tours extérieurs, accueils en détachement, concours direct en CRC, intégration de militaires), mais également de rapporteurs extérieurs (notamment administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs, directeurs d'hôpitaux, etc.), et de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs), ainsi que d'experts (agents contractuels issus du secteur privé) qui accompagnent la Cour dans sa mission de certification. Le personnel d'appui au contrôle est composé notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent directement à la bonne fin des contrôles.

Au côté des personnels de contrôle et d'appui au contrôle, les personnels de soutien, 345 en 2016, exercent dans les différents services supports (ressources humaines, moyens généraux, affaires financières, systèmes d'information, etc.). À la Cour, ces services sont dirigés par le secrétaire général, secondé par deux secrétaires généraux adjoints, sous l'autorité du Premier président.

Tableau n° 1 : évolution de l'effectif de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Cour des comptes | | | | | |
| Premier président, Procureur général et Présidents de chambre | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Secrétaires généraux, avocats généraux | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Autres magistrats et personnel de contrôle (1) | 411 | 423 | 423 | 412 | 408 |
| Personnel administratif | 271 | 273 | 284 | 285 | 286 |
| <i>dont appui au contrôle (2)</i> | 83 | 88 | 98 | 102 | 111 |
| Total Cour | 700 | 714 | 725 | 715 | 712 |
| Chambres régionales et territoriales des comptes | | | | | |
| Présidents et vice-présidents | 24 | 23 | 24 | 24 | 24 |
| Autres magistrats et personnel de contrôle | 637 | 649 | 703 | 688 | 705 |
| Personnel administratif | 390 | 323 | 323 | 302 | 288 |
| <i>dont appui au contrôle (2)</i> | 161 | 128 | 126 | 125 | 118 |
| Total CRTC | 1 051 | 995 | 1 050 | 1 014 | 1 017 |
| Total Cour et CRTC | 1 751 | 1 709 | 1 775 | 1 729 | 1 729 |
| <i>dont contrôle et appui au contrôle</i> | 1334 | 1329 | 1392 | 1369 | 1384 |
| <i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i> | 417 | 380 | 383 | 360 | 345 |

(1) hors rapporteurs à temps partiel

(2) soit, à la Cour : personnels des greffes, de la documentation, de l'ingénierie de formation en faveur des personnels de contrôle, certains personnels de la direction des systèmes d'information, et à compter de 2013, des agents non-magistrats du centre d'appui métier ; dans les CRTC : personnels de greffe et de la documentation.

Source : Cour des comptes – effectifs physiques présents au 31 décembre

L'effectif physique des juridictions financières est globalement stable depuis cinq ans. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé depuis 2012 et fixé à 1 840 ETPT.

L'écart entre ce plafond d'emploi et l'effectif physique moyen s'explique conjoncturellement en 2015 et 2016 par un ralentissement des recrutements en CRC à l'occasion de la réforme territoriale. Cet écart a aussi une explication structurelle, qui résulte du niveau insuffisant de la masse salariale au regard du plafond d'emploi du programme budgétaire.

Cette stabilité s'est cependant accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, adaptée à l'élargissement des missions et à la technicité accrue des métiers des juridictions financières, avec une part prépondérante des emplois de catégorie A+ et A, à hauteur de 70 % de l'effectif. Cette évolution se traduit en particulier par une diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle.

Tableau n° 2 : typologie du personnel de contrôle

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Magistrats</i> | 228 | 225 | 219 | 218 | 219 |
| <i>Rapporteurs</i> | 69 | 80 | 81 | 80 | 78 |
| <i>Vérificateurs</i> | 69 | 67 | 67 | 69 | 70 |
| <i>Experts de certification</i> | 45 | 51 | 56 | 45 | 41 |
| Total Cour | 411 | 423 | 423 | 412 | 408 |
| <i>Magistrats</i> | 317 | 320 | 333 | 334 | 346 |
| <i>Vérificateurs</i> | 320 | 329 | 370 | 354 | 359 |
| Total CRTC | 637 | 649 | 703 | 688 | 705 |
| Total Cour et CRTC | 1 048 | 1 072 | 1 126 | 1 100 | 1 113 |

Source : Cour des comptes

II - Les moyens financiers : un budget constant

La Cour et les CRTC sont financées par un programme budgétaire spécifique (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*). Leurs dépenses se sont élevées en 2016 à 205,65 M€, soit moins de 0,02 % des dépenses des administrations publiques relevant de leurs champs de compétence.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, le budget des juridictions financières s'établit à près de 159,78 M€. Il se répartit entre la Cour (à hauteur de 78 M€) et les CRTC (81,78 M€).

Les dépenses des juridictions financières sont financées par dotation budgétaire, à laquelle s'ajoute le produit des recettes liées à l'exercice de la fonction de commissariat aux comptes de certains organismes internationaux (cf. deuxième partie chapitre VI).

Ces dépenses sont composées essentiellement de dépenses de personnel, qui représentent près de 88 % du budget des juridictions financières.

L'année 2016 enregistre une légère baisse des dépenses (cf. tableau n° 3) qui tient pour l'essentiel aux éléments spécifiques de cette gestion : l'impact sur les dépenses de personnel de la réforme territoriale et le ralentissement volontaire des recrutements afin de faciliter les mobilités internes ; le calendrier des opérations informatiques, l'année 2016 constituant pour ces opérations une année de transition ; ainsi que la sortie du dispositif des loyers budgétaires de plusieurs CRTC du fait de l'optimisation des locaux.

**Tableau n° 3 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – Cour des comptes
et autres juridictions financières**

| Crédits de paiements en M€ | 2014 | 2015 | 2016 | Variation (2015-2016) |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| Dépenses de personnel (Titre 2) | 178,33 | 181,58 | 180,42 | -1,16 |
| - dont rémunérations d'activité | 117,04 | 118,86 | 117,74 | -1,12 |
| - dont cotisations et prestations sociales | 61,29 | 62,72 | 62,68 | -0,04 |
| Dépenses de fonctionnement (titre 3) | 27,74 | 26,07 | 23,28 | -2,79 |
| Dépenses d'investissement (titre 5) | 0,38 | 2,44 | 1,91 | -0,53 |
| Dépenses d'intervention (titre 6) | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0 |
| Total hors titre 2 | 28,16 | 28,55 | 25,23 | -3,32 |
| TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2) | 206,49 | 210,13 | 205,65 | -4,48 |

Source : Cour des comptes

La loi de finances initiale pour 2017 prévoit une relative stabilité des moyens des juridictions financières, ce qui témoigne de la volonté de contribuer à l'objectif de redressement des comptes publics.

Les crédits de personnel sont en légère progression par rapport à la loi de finances pour 2016. Cette progression, qui intègre l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, permet également de réaliser les recrutements dont la mise en œuvre avait été retardée en 2015 dans l'attente de la réforme territoriale.

Les crédits de fonctionnement sont à l'inverse en baisse grâce à un effort de maîtrise des dépenses, et ce malgré l'évolution mécanique de certaines d'entre elles.

Qui contrôle la Cour des comptes ?

Comme toute institution financée par l'argent public, la Cour des comptes voit son budget voté et contrôlé par le Parlement. Le programme budgétaire consacré aux juridictions financières fait l'objet d'indicateurs de performance suivis dans le cadre de l'examen des lois de finances.

La Cour s'appuie sur un dispositif formalisé d'audit et de contrôle interne. Par ailleurs, ses comptes font l'objet d'un audit conduit par des experts désignés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

Enfin, elle se soumet régulièrement au regard critique d'institutions supérieures de contrôle étrangères, à l'occasion de « revues par les pairs ». Les recommandations de ces pairs sont présentées à la collégialité des magistrats et débattues ; le Premier président décide ensuite des suites qui leur sont données. Au cours des dernières années, la Cour a bénéficié de trois revues par les pairs : celle du *Tribunal de contas* du Portugal a porté en 2012 sur son organisation et ses procédures, celle du Bureau national d'audit de Finlande a été consacrée en 2012 à l'organisation des missions de certification, celle du *Contrôle fédéral des finances de Suisse* a porté en 2010 puis 2013 sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'information.

Les principales recommandations de ces revues par les pairs ont été mises en œuvre. Leur suivi a été publié sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

Une mission du *Tribunal de Contas* réalisera en 2017 un suivi des recommandations de la « revue par les pairs » que cette institution supérieure de contrôle avait conduite en 2012.

*

**

Les moyens des juridictions financières, humains et matériels, font l'objet de mesures de maîtrise, alors même que le métier de la Cour s'est enrichi et que ses missions ne cessent de s'élargir.

À titre de comparaison, l'effectif qui, au sein de la Cour, se consacre aux missions de contrôle des administrations publiques nationales (soit hors fonction de soutien et d'appui au profit des CRTC), est de l'ordre de 650 personnes. La comparaison avec ses homologues étrangers montre que la Cour des comptes dispose, pour ses missions propres, de moyens inférieurs à ceux des institutions supérieures de contrôle (ISC) britannique (1 850 personnes) et allemande (1 250 personnes).

Deuxième partie

Les missions

Les juridictions financières, chargées de veiller au bon emploi des deniers publics, ont eu dès l'origine deux missions inséparables : le jugement des comptes des comptables publics et le contrôle de la gestion. Au titre de cette dernière mission, elles contrôlent la régularité, l'économie des moyens mis en œuvre, l'efficience et l'efficacité de l'emploi des fonds publics.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour contribue à l'information des citoyens, et assiste le Parlement et le Gouvernement, qui peuvent lui demander des enquêtes sur des sujets spécifiques.

Depuis les années 2000, de nouvelles missions se sont ajoutées aux missions historiques, confortant le rôle d'information et d'assistance au Parlement consacré par la révision constitutionnelle de 2008 : la Cour est chargée, depuis l'entrée en vigueur des lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), de certifier les comptes de l'État et ceux du régime général de sécurité sociale. Depuis 2008, elle contribue également à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, la Cour exerce une activité internationale : elle participe activement à plusieurs instances au niveau international, notamment l'organisation INTOSAI, et assure des missions d'audit externe d'organisations internationales.

Chapitre I

Le jugement des comptes publics

La mission juridictionnelle est la plus ancienne exercée par la Cour. Depuis leur création, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) remplissent, pour les organismes publics relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, celle-ci demeurant la juridiction d'appel des jugements des CRTC.

Quoiqu'elle soit moins connue que le contrôle de la gestion et qu'elle ne représente plus la part prédominante de l'activité des juridictions financières, la mission de jugement des comptes demeure essentielle pour assurer le contrôle de l'emploi régulier des fonds publics.

I - L'activité du juge des comptes

La compétence historique de jugement des comptes a vu ses conditions de mise en œuvre profondément renouvelées par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a simplifié les règles de procédure et les a adaptées aux exigences du procès équitable, puis par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

A - Le champ de compétence

1 - Un juge spécialisé

La gestion des administrations publiques repose en France sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur est en général le représentant légal de la collectivité ; il est, selon les cas, élu ou nommé : ministre ou préfet pour l'État, maire pour une commune, proviseur pour un lycée, président ou directeur pour un établissement public. Il dispose de pouvoirs en matière administrative et financière, comme celui d'engager des dépenses, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.), et celui d'ordonner le recouvrement de recettes. Il agit, pour les actes les plus importants, avec l'autorisation de l'assemblée délibérante (conseil municipal, conseil d'administration, Parlement pour l'État).

L'ordonnateur n'est pas habilité à payer les dépenses ni à encaisser les recettes de l'organisme public. Ces tâches sont confiées à un agent, le comptable public, qui doit effectuer à cette occasion des contrôles de régularité de l'opération ordonnancée. Le comptable n'est pas le subordonné de l'ordonnateur. Il s'agit, le plus souvent, d'un fonctionnaire de l'État, nommé par le ministre des finances et qui a suivi une formation en matière juridique, financière, budgétaire et comptable.

La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion.

Le champ de compétences du juge des comptes dépend donc directement du périmètre d'application du droit de la comptabilité publique et de l'organisation interne des services comptables. À cet égard, la création de la direction générale des finances publiques a entraîné la suppression des receveurs des impôts ; en sens inverse, le nombre d'établissements publics et surtout de groupements d'intérêt public, de coopération sanitaire et de coopération sociale ou médico-sociale dotés d'un comptable public croît constamment. Au total, le nombre de comptes à juger par la Cour des comptes s'élève en 2016 à près de 1 400, soit une augmentation de 29 % en cinq ans. Les chambres régionales et territoriales des comptes ont connu une évolution opposée, à la suite de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, qui a confié à l'apurement administratif, à compter de l'exercice 2013, les comptes des communes de moins de 5 000 habitants ou dont les recettes ordinaires sont inférieures à trois millions d'euros.

**Tableau n° 4 : nombre d'organismes soumis au contrôle
juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 31 décembre 2015**

| Cour des comptes | | |
|---|--|---------------|
| État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des douanes | | 129 |
| Établissements publics et autres organismes | Établissements publics administratifs | 624 |
| | Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public | 63 |
| | Autres organismes (GIP, GCS, GCSMS, divers) | 512 |
| Total Cour des comptes | | 1 328 |
| Chambres régionales et territoriales des comptes | | |
| Collectivités territoriales | Régions et collectivités d'outre-mer | 32 |
| | Départements | 101 |
| | Communes ⁵ | 2 190 |
| Établissements publics locaux | Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes | 6 255 |
| | Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public | 383 |
| | Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés | 584 |
| | Établissements publics de coopération culturelle | 90 |
| | Autres | 5 147 |
| Établissements publics nationaux par délégation | Établissements publics de santé | 888 |
| | Autres | 136 |
| Total chambres régionales et territoriales des comptes | | 15 806 |

Source : Cour des comptes

⁵ Les comptes des communes et établissements publics locaux de taille moindre ne font pas l'objet d'un jugement par les chambres régionales et territoriales, mais ils sont apurés par le réseau de la direction générale des finances publiques.

Le juge financier est un juge administratif spécialisé, compétent pour statuer sur les comptes des comptables publics dits « patents », c'est-à-dire régulièrement habilités à manier des deniers publics.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ne peuvent pas juger les ordonnateurs, qui, lorsqu'ils commettent une infraction prévue au livre III du code des juridictions financières, relèvent – à l'exception des ministres et, dans la plupart des cas, des élus locaux – de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). En 2016, le nombre de saisines de la CDBF émanant de la Cour des comptes et des CRTC a été de 15, contre une vingtaine au cours de chacune des deux années précédentes.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'immisce dans la gestion des deniers publics : on parle alors de « comptable de fait », par opposition à « comptable patent », ou de « gestion de fait » (cf. II, C, 6).

2 - La loi de 1963 et les faits générateurs de la responsabilité du comptable

Juge des comptes de droit commun, la Cour des comptes vérifie, à cette occasion, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses publiques.

Préalablement à l'exécution de l'opération en dépense ou en recette, le comptable doit exercer certains contrôles dont la portée a été précisée par la jurisprudence : il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Le Conseil d'État en a déduit que ces vérifications pouvaient conduire les comptables à porter une appréciation sur les actes administratifs à l'origine de la créance et qu'il leur appartenait alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, sans se faire pour autant juges de leur légalité⁶.

⁶ CE, Sect., 8 février 2012, (*Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*), Rec. p. 203.

Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine. Leur responsabilité est engagée dans les cas prévus par la loi du 23 février 1963 et notamment dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'un déficit ou un « manquant » a été constaté dans leur caisse. Le juge constate le manquement et les déclare alors débiteurs de l'organisme public s'il y a eu préjudice financier (décision de « débet ») ; dans le cas où l'irrégularité n'aurait pas causé un tel préjudice, le juge met à leur charge une somme d'argent dans la limite d'un plafond réglementaire.

Cette responsabilité, illimitée dans son principe, n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel.

B - L'activité du juge des comptes

1 - Un contrôle efficace

Après la baisse observée à la suite des deux lois de 2008 et 2011, l'activité contentieuse de la Cour des comptes connaît une légère progression et le nombre d'arrêts rendus dépasse, pour la quatrième fois au cours des cinq dernières années, le nombre des saisines de la juridiction (réquisitoires du ministère public et requêtes en appel). Il en résulte une amélioration des délais de jugement, sauf en matière d'appel⁷. L'augmentation sensible du nombre et du montant des débets, et la diminution concomitante du nombre des ordonnances de décharge, montrent que l'activité juridictionnelle de la Cour présente des enjeux contentieux croissants.

⁷ Si les arrêts d'appel prononcés en 2016 ont été rendus dans un délai moyen de huit mois, leur nombre a baissé fortement, entraînant une progression de plus de 30 % du stock des affaires en instance.

Tableau n° 5 : décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Cour des comptes | | | | |
| Réquisitoires (hors appels) ⁸ | 65 | 66 | 86 | 92 |
| Arrêts | 99 | 140 | 122 | 125 |
| <i>Dont arrêts d'appel</i> | <i>48</i> | <i>41</i> | <i>63</i> | <i>38</i> |
| Nombre de débets | 238 | 199 | 137 | 214 |
| Montant des débets (en M€) | 135,5 | 45,4 | 18,8 | 64 |
| Nombre de sommes irrémisibles ¹ | 26 | 87 | 52 | 59 |
| Montant des sommes irrémisibles (en euros) | 5 901 | 22 479 | 10 139 | 23 640 |
| Ordonnances | 111 | 79 | 117 | 91 |
| Chambres régionales et territoriales des comptes² | | | | |
| Réquisitoires | 273 | 356 | 441 | 319 |
| Jugements | 338 | 345 | 418 | 459 |
| Nombre de débets | 435 | 428 | 501 | 655 |
| Montant des débets (en M€) | 24,6 | 30,8 | 18,6 | 21,7 |
| Nombre de sommes irrémisibles | 144 | 137 | 192 | 209 |
| Montant des sommes irrémisibles (en euros) | 19 141 | 23 956 | 38 272 | 48 702 |
| Ordonnances | 2 014 | 2 418 | 1 685 | 2 143 |

Source : Cour des comptes et Parquet général

¹ Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre.

² Hors jugements consécutifs aux arrêts de charges provisoires.

Les chambres régionales et territoriales des comptes parviennent également à rendre un nombre de jugements supérieur au nombre de réquisitoires. Leur activité juridictionnelle est cependant caractérisée par une proportion élevée d'ordonnances de décharge (82 % du total des décisions, contre 41 % à la Cour des comptes). L'augmentation du nombre des ordonnances, alors que le nombre de réquisitoires introductifs d'instance diminue sensiblement, tend à montrer que les contrôles menés par les CRTC ne débouchent, le plus souvent, sur aucune suite contentieuse. Le montant moyen des sommes irrémisibles se situe, avec

⁸ Depuis le décret du 3 juillet 2015, les dossiers d'appel sont adressés au greffe de la Cour des comptes et ne transitent plus par le Parquet général.

233 euros, à un niveau comparable à celui de la Cour des comptes (251 euros).

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre de charges prononcées ou aux montants en cause. S'y ajoute l'effet préventif ou dissuasif, par définition impossible à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. S'y ajoutent également les reversements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou, plus fréquemment, les faire reverser par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

Le développement des travaux de certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale ne conduit pas à remettre en cause la nécessité d'un jugement des comptes publics. La certification, même si elle était exprimée sans réserve, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent, signifie que les états financiers sont globalement fidèles, sincères et réguliers, mais elle n'implique pas que chacune des opérations retracées dans les comptes est exempte d'irrégularité au regard des contrôles qui incombent au comptable.

En pratique, le contrôle des comptes est dissocié de la certification⁹ et souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Il a en effet été constaté que les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à l'ordonnateur, s'accompagnaient fréquemment d'irrégularités dans la tenue des comptes. Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles qui leur incombent.

Dans ce cadre, les juridictions financières sont amenées à juger de la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques au sens de la loi du 23 février 1963¹⁰.

⁹ Cour des comptes, 1^{ère} chambre, 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, rec. p. 54.

¹⁰ Dans la seule limite de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

Une responsabilité effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits de montant important, explique l'existence d'un pouvoir de remise gracieuse. Celui-ci permet au ministre des finances de dispenser les comptables de régler tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs et de faire prendre ces sommes en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public.

Les textes d'application de la loi du 23 février 1963 ont longtemps confié le pouvoir de remise au ministre des finances, sans condition ni limite. La pratique a parfois tendu à dénaturer l'exercice de cette prérogative, pour en faire une modalité du pouvoir hiérarchique, voire disciplinaire. Dans nombre de cas, les comptables constitués en débet par le juge des comptes obtenaient une remise quasi intégrale en principal et en intérêts par décision ministérielle non motivée. Au milieu des années 2000, le taux de remise représentait ainsi 99,7 % et 99,9 % du montant des débits. La Cour des comptes comme la doctrine ont pu voir dans une telle attitude une atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, le ministre ne peut plus faire remise des sommes mises à la charge du comptable lorsque la méconnaissance de ses obligations n'a pas causé de préjudice à l'organisme public. En cas de préjudice, les possibilités de remise des débits sont limitées, puisque le ministre ne peut plus en faire remise gracieuse intégralement sauf en cas de décès du comptable ou de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses.

Un décret du 5 mars 2008 a confié à la Cour des comptes le rôle qui était jusqu'alors celui du Conseil d'État pour examiner les projets de remise gracieuse des débits d'un montant significatif. Les presque 600 avis rendus à ce titre depuis 2009 ont tendu à rendre son effectivité au principe de la responsabilité pécuniaire des comptables : le montant moyen laissé à la charge des comptables dans le cadre de ces procédures est de 904 euros, avec seulement huit remises totales, liées le plus souvent au décès du comptable. Les sommes laissées à la charge du comptable excèdent 2 500 euros dans 12 % des cas, 5 000 euros dans près de 5 %, et dépassent 15 000 euros dans trois dossiers. Ces avis sont suivis par le ministre dans 98 % des cas.

Même lorsque l'avis de la Cour des comptes n'est pas requis, les cas de remise gracieuse totale sont devenus très minoritaires : ils concernent moins de 15 % des dossiers en 2015 et 2016 et les sommes laissées définitivement à la charge du comptable peuvent être significatives et représenter, dans deux cas certes exceptionnels, plus de 26 000 euros pour l'agent comptable d'un établissement public national (soit plus de 50 % du débet) et jusqu'à 47 000 euros dans le cas d'un comptable principal de l'État (dont le débet était de l'ordre de 9 M€).

2 - Une procédure encadrée

Longtemps assurée par la règle du « double arrêt », la contradiction est assurée dans le cadre d'une procédure rigoureuse, issue de la loi du 28 octobre 2008, qui a mis un terme à la possibilité, pour le juge, de se saisir lui-même des irrégularités qui avaient été relevées à l'occasion d'un contrôle, les présomptions de charges étant désormais énoncées à la diligence du parquet.

Dans une première phase, non contentieuse, un magistrat examine les comptes et remet un rapport. Au vu de ce rapport, transmis par le président de la formation de jugement au ministère public, ce dernier saisit le juge des charges par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, sur lesquelles la formation de jugement statue collégalement. Lorsque le parquet ne retient aucun élément de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable, la décharge de celui-ci est prononcée par une simple ordonnance prise par un juge unique.

Avant même cette réforme, les années 1990 et 2000 avaient vu se renforcer les garanties offertes aux parties. Le principe de l'audience publique avait été introduit en matière d'amendes et de gestion de fait. Puis, notamment sous l'influence des jurisprudences du Conseil d'État¹¹ et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme¹², la Cour des comptes avait relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement.

Le rôle du parquet

En matière juridictionnelle, le ministère public, exercé auprès de la Cour des comptes par le Procureur général ou auprès de la chambre régionale ou territoriale par le procureur financier, est chargé de veiller à la production des comptes publics. En cas de retard ou de défaillance du comptable, il peut demander à la juridiction de prononcer une amende. De telles situations sont rares et ont donné lieu, en 2014 et 2015, à moins d'une dizaine de réquisitoires sur l'ensemble du territoire.

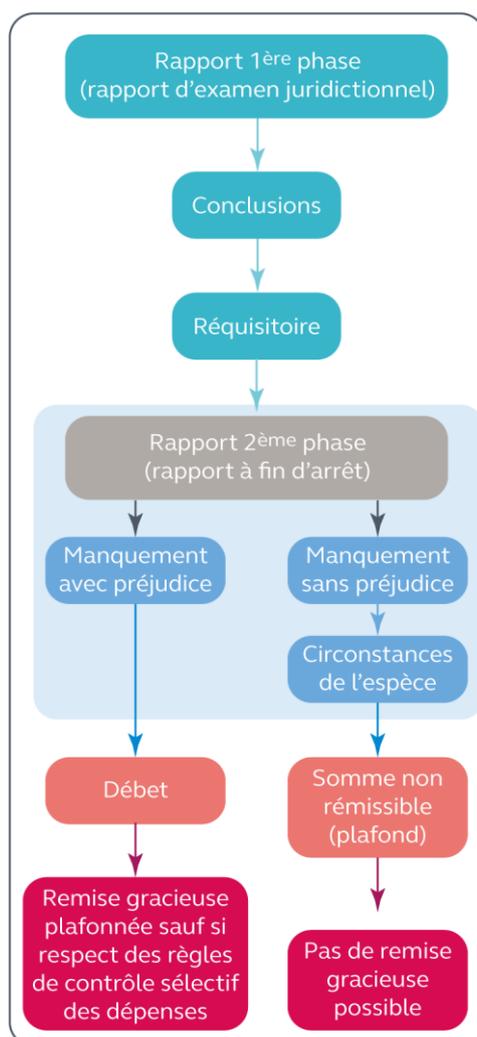
¹¹ CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal* ; Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*.

¹² CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*.

Le ministère public ne peut décider des contrôles, dont l'initiative revient au président de la juridiction. Au vu des rapports établis par un magistrat ou de toute information en sa possession, le procureur général ou le procureur financier saisit la Cour ou la chambre des irrégularités qu'il estime susceptibles d'engager la responsabilité du comptable ou de constituer une gestion de fait ; il dispose en ce domaine du monopole des poursuites. Une centaine de réquisitoires ont ainsi été notifiés en 2016. Le réquisitoire porte sur les faits litigieux, la qualification qui s'y attache et les personnes en cause. Ces éléments lient le rapporteur et la formation de jugement, qui ne peuvent aller au-delà des griefs retenus par le ministère public, sauf à ce que celui-ci prenne un réquisitoire supplétif, ce qu'il peut faire à tout stade de l'instance (CE, 5 avril 2013, *Parquet général près la Cour des comptes*).

Tenu informé ou rendu destinataire de l'ensemble des actes de la procédure, le ministère public fait connaître sa position, au terme de l'instruction, par des conclusions versées au dossier. Il prend part à l'audience publique de jugement, sans être tenu par le sens des conclusions écrites, en vertu de l'adage selon lequel *La plume est servie mais la parole est libre*. Le parquet général de la Cour a ainsi déposé, aux différents stades de la procédure, 252 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2016, qui se concentrent à hauteur de 80 % sur la première chambre (23 %), qui juge les comptes des comptables principaux de l'État, la quatrième chambre (25 %), qui juge les appels à l'encontre des décisions des CRTC, et la septième chambre (31 %), compétente à l'égard d'un grand nombre d'établissements publics.

Le Procureur général peut interjeter appel des jugements et ordonnances des CRTC (de même que le procureur financier près la chambre), se pourvoir en cassation contre les arrêts et ordonnances de la Cour, et introduire des recours en révision. Ses pourvois ont permis de préciser des points importants comme l'impossibilité, pour le juge des comptes, de se fonder sur le dépassement des délais raisonnables pour renoncer à mettre en jeu la responsabilité d'un comptable (CE 17 décembre 2008, *Receveurs des impôts de Haute-Saône*), le régime des appels des ordonnateurs contre les ordonnances de décharge des comptables (CE, 5 avril 2013, *Centre hospitalier de Compiègne*), le caractère d'ordre public du moyen tiré de la prescription du jugement des comptes publics (CE 30 décembre 2015, *Centre culturel français de Lagos*) ou le fait que le comptable ne saurait, en vue du règlement d'une dépense, faire prévaloir les impératifs tirés de la continuité du service public sur les obligations de contrôle qui lui incombent, par exemple en matière de disponibilité des crédits (CE 20 mars 2013, *GIP de transport sanitaire par hélicoptère en Île-de-France*).

Schéma n° 1 : procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics

Source : Cour des comptes

II - L'actualité de la jurisprudence en 2016

A - La jurisprudence a confirmé ou précisé les limites de la responsabilité des comptables

Dans la période récente, le juge des comptes a souhaité renforcer le rôle du comptable dans la mise en œuvre de l'ordre public financier. Il est allé jusqu'à évoquer le principe de « l'indépendance » du comptable, tant à l'égard de l'ordonnateur que de l'autorité hiérarchique (cf. rapport public annuel 2016)¹³. En contrepartie, la jurisprudence apporte un certain nombre de garanties au comptable afin d'assurer un jugement des comptes équilibré.

1 - L'évolution du régime de la prescription de jugement

Parmi les garanties apportées au comptable, figure celle qui permet que sa responsabilité ne puisse plus être engagée au-delà d'un certain délai après la date de dépôt de ses comptes (pour les comptables principaux) ou de la production de ses justifications (pour les comptables secondaires).

Ce délai, fixé par le IV de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, n'a cessé de se réduire, au bénéfice du comptable : à la prescription trentenaire de droit commun tirée du code civil, s'était substituée en 2001 une prescription spécifique de dix ans, ramenée à six (de 2004 à 2008), puis à cinq années (à partir de 2009). Désormais, il suffit qu'un compte ne soit pas jugé dans les cinq ans suivant l'année de son dépôt pour que le comptable soit déchargé du simple fait de la loi.

Un point restait à préciser, celui de savoir si l'acquisition de cette prescription était ou non d'ordre public. La question n'est pas théorique, certains comptables omettant de soulever le moyen au stade de la phase contentieuse.

Le Conseil d'État, statuant en cassation d'un arrêt d'appel en 1993, avait d'abord écarté un moyen tiré de la prescription, soulevé par un

¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II, 2^{ème} partie, Les missions, Le jugement des comptes publics, p. 38-39. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

gestionnaire de fait, au motif qu'il n'était pas d'ordre public¹⁴. Par la suite, dans plusieurs espèces, la Cour avait soulevé la question de la prescription, soit d'office¹⁵, soit en estimant que, sans être soulevée par le comptable, la question avait été mise par une autre partie dans le débat contentieux¹⁶. Le Conseil d'État a mis fin aux hésitations dans une décision de revirement rendue à la fin de l'année 2015, qui affirme le caractère d'ordre public du moyen¹⁷ : désormais, il revient au juge des comptes de s'assurer du fait que les irrégularités dont il est saisi ne sont pas atteintes par la prescription de cinq ans.

2 - La prohibition du contrôle de la légalité des actes administratifs

Cette jurisprudence traditionnelle d'après laquelle le juge des comptes ne peut exiger du comptable qu'il exerce un contrôle de la légalité des actes administratifs, a été réaffirmée avec force en 2016. C'est ainsi que le juge a considéré que le paiement d'une prime ne faisant aucune référence explicite à un texte, dont le versement était donc illégal au regard du droit de la fonction publique, n'entraînait pas de préjudice financier dans la mesure où le comptable disposait d'une délibération de l'autorité compétente, que celle-ci était complète et précise et ne laissait subsister aucune ambiguïté sur la volonté de cette autorité de payer la prime¹⁸.

La Cour a jugé dans le même sens en exonérant de responsabilité le comptable qui avait payé des primes non prévues par un texte, dans la mesure où ce comptable disposait de justifications contractuelles détaillées et suffisantes lui permettant un tel paiement.¹⁹

¹⁴ CE, *Association Noisy-Communication*, 23 juillet 2010, n° 318826 et n° 318978.

¹⁵ C. comptes, 23 juillet 2012 (*Lycée Thomas-Jean-Main de Niort et GRETA des Deux-Sèvres*), n° 64613 ; 22 janvier 2016, *Direction régionale des finances publiques d'Île-de-France, DSF de Paris sud-ouest, SIE Porte-Dauphine Paris 16^{ème}*.

¹⁶ C. comptes, 4 mars 2015, *DRFiP de la Guyane*, n° 71818.

¹⁷ CE, 30 décembre 2015, *Centre culturel de Lagos*, n° 385176.

¹⁸ CC, 26 mai 2016, *commune de Mallemort*.

¹⁹ CC, 22 janvier 2016, *théâtre national de la Colline*.

3 - Les règles applicables en matière de production des pièces justificatives

Rien que la nomenclature, mais toute la nomenclature pourrait être l'adage qui résumerait le mieux la position du juge aujourd'hui, s'agissant du contrôle de validité de la créance. En 2016, le Conseil d'État a précisé les bornes de cette exigence dans un sens favorable au comptable : l'agent comptable d'un grand port maritime, établissement public à caractère industriel et commercial, avait vu sa responsabilité mise en jeu pour avoir payé une subvention en l'absence de convention telle qu'exigée par la loi du 12 avril 2000 et la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

Le Conseil d'État a considéré que la Cour des comptes ne pouvait exiger du comptable qu'il se réfère à la nomenclature de l'État, non applicable en l'espèce. Le comptable devait se référer uniquement aux instructions concernant son établissement et, le cas échéant, dans le silence des instructions, déterminer la liste des pièces justificatives pertinentes²⁰.

4 - Les pouvoirs et les obligations du juge des comptes

Dans une décision de grande portée, le Conseil d'État a affirmé, en 2016, que le juge des comptes devait apprécier la légalité des actes administratifs et les interpréter, lorsque cette question conditionnait son office ; il s'agissait, en l'occurrence, de déterminer si un groupement de coopération sanitaire était une personne morale de droit public soumise aux règles de la comptabilité publique, à la lumière des actes administratifs pris pour sa constitution, dans un cas où le juge administratif avait rendu précédemment plusieurs décisions non convergentes²¹.

Le rapporteur public devant le Conseil d'État a donné d'utiles indications sur le champ d'application de cet office particulier du juge : « les questions de droit touchant le périmètre des organismes publics relevant de son contrôle, la détermination du comptable responsable, que ce soit dans le temps (en fonction des règles d'installation) ou dans l'espace (en fonction de celles qui organisent la répartition de la responsabilité entre

²⁰ CE, 9 mars 2016, *grand port maritime de Dunkerque*.

²¹ CE, 28 septembre 2016, *M. Lecomte et autres, M. Coll, centre hospitalier de la Côte fleurie*.

comptables principaux, secondaires, subordonnés, etc.), la prescription des comptes, l'application des principes comptables et financiers, etc. ».

Le principe affirmé par le juge de cassation dans cette circonstance se rattache à une jurisprudence ancienne par laquelle la Cour se reconnaissait comme juge de l'exception d'illégalité²², principe lié à sa qualité de juge spécialisé de l'ordre administratif. Dans des décisions plus récentes, la Cour avait précisé, en tant que juge d'appel, accepté d'apprécier par la voie de l'exception, la légalité d'un acte administratif, faute de dispositif de renvoi préjudiciel au sein de l'ordre des juridictions administratives²³.

Ce pouvoir d'interprétation peut jouer dans un sens protecteur pour le comptable : c'est ainsi que la Cour a décidé de procéder à une requalification juridique de contrats d'auteur ou de contrats de prestation de services pour des prestations d'enseignement ; elle a considéré qu'il existait une relation de salariat entre des enseignants et un institut français à l'étranger ; elle a donc jugé qu'il existait, en fait, des contrats de vacances et a prononcé un non-lieu en faveur du comptable²⁴.

Comme tout juge, la Cour des comptes reste attentive à la motivation des jugements ; elle a ainsi annulé un jugement de chambre régionale des comptes au motif que les arguments du ministère public y étaient seulement mentionnés, alors qu'ils auraient dû être examinés et discutés²⁵.

B - L'évolution de la jurisprudence sur le préjudice financier

À la suite de la réforme de 2011 introduisant la notion de préjudice, le juge a élaboré une jurisprudence d'après laquelle il pouvait regarder comme un manquement unique des irrégularités de même nature commises

²² CC, 26 mars 1908, *commune de Bellac*, Recueil, page 19 ; CC, 28 juin 1927, *Régie d'électricité de la Garde-Freinet et du Plan-de-la-Tour*, Recueil, page 6 ; CC, 27 juin 1911, *établissement thermal de Digne*, Recueil, page 30 ; CC, 2 juillet 1914, *commune de Lerm-et-Musset*, recueil, page 61.

²³ CC, 29 novembre 2007, *collectivité d'outre-mer de Polynésie française*, Recueil, page 76 ; CC, 30 avril 2009, *gestion de fait des deniers du département de l'Isère*, Recueil, page 32.

²⁴ CC, 18 février 2016, arrêté conservatoire de débet de l'institut français de Ljubljana (Slovénie).

²⁵ CC, 7 juillet 2016, *commune du Lamentin (Guadeloupe)*.

par un comptable au cours d'un même exercice. Il met dans ce cas à la charge du comptable une seule somme irrémisissable par exercice, quels que soit le nombre et le montant des faits en cause²⁶.

En 2016, le juge a appliqué cette jurisprudence protectrice du comptable à plusieurs reprises, en particulier à propos du règlement répétitif de dépenses d'achat public en l'absence de pièces justificatives suffisantes²⁷.

1 - Du constat du manquement à l'appréciation du préjudice

En 2016, la Cour a explicitement rappelé que certaines irrégularités commises par le comptable n'étaient justiciables d'aucune sanction par le juge. En effet, une charge ne peut prospérer que si le manquement aux règles comptables entre dans l'un ou l'autre des cinq cas d'ouverture de responsabilité explicitement prévus par la loi (recette non recouvrée, dépense irrégulièrement payée, manquant en monnaie ou en valeur, indemnisation d'un tiers par la faute du comptable, rémunération d'un commis d'office). C'est ainsi qu'un désordre comptable avéré, même s'il traduit la méconnaissance grave d'obligations prévues par le décret sur la comptabilité publique, ne donne pas lieu à charge lorsqu'il n'entraîne ni un manquant en monnaie ou en valeurs, ni une recette non recouvrée²⁸.

Le juge rappelle constamment que l'existence d'un préjudice financier ne pouvait être écartée du seul fait de la réalité alléguée du service fait²⁹ et qu'il n'est pas tenu par l'appréciation sur ce point de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur³⁰, même en présence d'une attestation de service fait. La Cour des comptes considère néanmoins que, lorsque la responsabilité du comptable a été engagée pour insuffisance de pièces justificatives, le préjudice n'est pas établi si l'autorité compétente pour engager ou autoriser la dépense en avait admis le principe et le montant, préalablement au paiement.

²⁶ CC, 21 juillet 2013, *agence de la biomédecine*, Recueil 2013, page 118.

²⁷ CC, 15 janvier 2016, *commune de Martigues* ; 18 avril 2016, *école nationale supérieure Louis Lumière*.

²⁸ C. comptes, chambres réunies, 26 mai 2016, *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes*.

²⁹ C. comptes, 24 octobre 2013, *Ecole nationale supérieure de police*, Rec. p. 156 ; 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellémois*, Rec. p. 79.

³⁰ C. comptes 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint-Affricain*, Rec. p. 63.

Des circonstances particulières peuvent conduire à écarter la notion de préjudice financier malgré le caractère incontestablement irrégulier, au plan formel, de la dépense : c'est ainsi que, malgré un ordre de paiement non signé par l'ordonnateur et une imputation comptable erronée, le paiement d'une dette en exécution d'une décision de justice n'entraîne pas de préjudice financier, en raison du caractère exécutoire de cette décision³¹.

2 - La question du préjudice en recettes

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas de manquement du comptable à ses obligations en vue du recouvrement d'une recette, ce manquement devait « en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme concerné »³². Pour échapper au prononcé d'un débet, il appartient donc au comptable de démontrer l'absence de préjudice ou le fait que le préjudice ne peut être regardé comme imputable au manquement, « en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable ». Cette circonstance peut être établie, le cas échéant, postérieurement au manquement. À défaut, l'inaction du comptable sera considérée comme ayant causé un préjudice financier.

Le juge des comptes regarde, par suite, le défaut de diligences du comptable comme la cause du préjudice sauf, en cas de liquidation du débiteur, à ce que l'état de reddition du compte fasse apparaître qu'en toute hypothèse, le Trésor n'aurait pu être désintéressé.

Tel est notamment le cas du défaut de déclaration d'une créance fiscale au passif d'une procédure de liquidation judiciaire si la société concernée était insolvable au moment des faits³³.

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé de la liquidation judiciaire³⁴, ou s'il est établi

³¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 16 octobre 2014, *Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*, Rec. p. 127.

³² CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, publié au recueil Lebon.

³³ C. comptes, 1^{ère} chambre, 27 octobre 2014, *Direction des services fiscaux de Haute-Savoie. Service des impôts des entreprises (SIE) d'Annemasse*, Rec. p. 132.

³⁴ C. comptes, 1^{ère} chambre, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*, Rec. p. 44.

que la créance avait un caractère définitivement irrécouvrable avant la date de l'engagement de la liquidation judiciaire³⁵.

De même, si un comptable voit sa responsabilité engagée pour absence de déclaration de créances au passif de la liquidation judiciaire d'une société, et si le juge constate que seules les créances super privilégiées ont été payées à la clôture de la procédure collective, il considère que le manquement du comptable n'a pas engendré de préjudice financier³⁶.

3 - La question du préjudice en dépenses

L'appréciation du préjudice en matière de paiements repose avec constance sur la question de savoir si la dépense était ou non due. Dans l'arrêt précité *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes du 26 mai 2016*, les chambres réunies de la Cour ont apporté diverses précisions sur la définition du préjudice en dépenses.

En premier lieu, si un paiement dont la justification prévue par la nomenclature des pièces justificatives n'est pas jointe au compte est toujours irrégulier, cette irrégularité emporte des conséquences variables. Si le comptable n'a pas produit, à la date du jugement, soit la pièce qui manquait, soit une autre attestant par ailleurs de la validité de la créance, il n'a pu, à aucun moment, vérifier la liquidation de la dépense : il y a donc préjudice. Mais s'il a produit à la date du jugement la pièce manquante ou sa copie (et que la liquidation est correcte), le manquement est sans préjudice. Enfin, si la nomenclature prévoit qu'un original doit être joint au paiement, que le comptable a payé sur la base d'une simple copie, mais qu'il a fourni à la date du jugement l'original manquant, il y a manquement sans préjudice ; compte tenu du caractère très formel du manquement, le juge renonce parfois à prononcer une somme non rémissible.

En deuxième lieu, l'absence de certification du service fait à l'appui d'une dépense rend également irrégulier le paiement. Dans le cas où le comptable a produit ensuite une justification directe ou indirecte que le service a bien été fait, le manquement est regardé comme sans préjudice. Dans les autres cas, il y a préjudice, un paiement sans preuve que le service a été fait constituant un indu au sens de la jurisprudence financière.

³⁵ C. comptes, 7^{ème} chambre, 27 mai 2015, *Établissement public d'aménagement du Mantouis Seine Aval (EPAMSA)*, Rec. p. 68.

³⁶ C. comptes, 1^{ère} chambre, 4 juin 2014, *direction départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Eure. Service des impôts des entreprises de Verneuil-sur-Avre*, Rec. p. 82.

En troisième lieu, lorsque le comptable a payé un mandat non signé ou signé par une personne non habilitée, le préjudice n'aura pas causé de préjudice financier si le comptable a apporté, au moment du jugement, la preuve de la volonté expresse de l'ordonnateur compétent de l'époque d'ordonnancer la dépense. Dans les autres cas, il y a préjudice, une telle dépense étant par principe indue.

Enfin, en matière de commande publique, le paiement d'une prestation en l'absence de contrat écrit ou au vu d'un marché passé par une personne incompétente engage par principe la responsabilité du comptable, sauf si était joint au paiement un certificat administratif de l'ordonnateur prenant la responsabilité de l'absence d'un marché écrit³⁷. Le manquement est sans préjudice si le comptable produit ensuite au juge un tel certificat ou une autre preuve de la volonté expresse de l'ordonnateur de l'époque d'engager la dépense. Cette solution est à rapprocher de celle retenue pour un paiement effectué sur le fondement d'une convention signée par une personne non habilitée, le comptable disposant de documents prouvant la volonté de l'autorité compétente d'engager la dépense³⁸. Dans les autres cas, la dépense étant indue, le préjudice est caractérisé.

Les gestions de fait

La gestion de fait a pour effet – et parfois pour motivation principale – de faire échapper le maniement de deniers au comptable public. On se trouve ainsi dans des situations où, en l'absence des contrôles institutionnels, les risques de manquement à la probité sont *a priori* plus élevés qu'ailleurs : conservation douteuse des valeurs, dépenses irrégulières au fond, emplois fictifs, voire détournements.

Or, la juridiction financière doit s'assurer de l'emploi régulier des deniers publics, que ceux-ci aient été maniés par des personnes régulièrement habilitées, les comptables dits « patents », ou qu'ils l'aient été par des personnes dépourvues de titre légal, les « gestionnaires de fait ».

La gestion de fait consiste en l'encaissement de recettes publiques par des personnes dépourvues de titre légal ou l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

³⁷ CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*, Rec. p. 203.

³⁸ CC, 19 juillet 2016, *TPG de la Guadeloupe*.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité allant de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics en passant par la constitution de « caisses noires ».

En 2015, la Cour avait notamment jugé que le fait, pour des directeurs de foyers-logements, d'encaisser eux-mêmes des prix de repas, et d'utiliser ces fonds pour payer le prestataire et effectuer de menues dépenses était une gestion de fait, dans laquelle devait être attrait le supérieur hiérarchique qui, sans avoir directement manié les deniers, avait connaissance de l'irrégularité du dispositif. La même solution a été appliquée au maire de la commune, président du centre communal d'action sociale, qui a été regardé comme ayant connu et toléré les irrégularités, puisqu'il avait institué une régie de recettes chargée d'encaisser les produits des repas, nommé des régisseurs, mais ne s'était pas inquiété, en tant qu'ordonnateur du CCAS, de l'absence totale de recette ou de dépense à ce titre dans les comptes du centre. Elle a considéré que l'ordonnateur de l'établissement public, ayant autorité sur l'ensemble des agents du centre, notamment sur les gestionnaires « de brève main », aurait dû faire cesser les irrégularités qu'il ne pouvait ignorer, et l'a déclaré en conséquence gestionnaire de fait³⁹.

Dans une autre affaire, la Cour a qualifié de gestion de fait la mise en place d'un fonds de dotation qui avait encaissé des recettes en rémunération de prestations qu'il réalisait en utilisant les moyens de l'administration, à l'égard de laquelle il ne disposait pas d'une autonomie réelle⁴⁰.

Par ailleurs, au terme d'une longue procédure entamée devant la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, la Cour a pu statuer en appel, en 2016, par 14 arrêts, sur les comptes des gestions de fait relatives à des dépenses de rémunération supportées par la collectivité de Polynésie française durant les années 1996 à 2004. Antérieurement déclarés comptables de fait à l'issue de la première étape de la procédure en 2008, l'ancien président de la collectivité d'outre-mer et divers responsables politiques locaux devaient rendre des comptes sur l'emploi de sommes destinées à rémunérer comme collaborateurs de la collectivité des élus locaux ou des responsables syndicaux. La Cour a considéré que les dépenses en cause ne pouvaient être allouées faute d'avoir vu leur utilité publique

³⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CCAS de Toul*. Rec. p. 16.

⁴⁰ C. comptes, 2^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Fonds de dotation Saint-Cyr grande école*, Rec. p. 97.

reconnue par l'assemblée territoriale. Elle a mis en débet l'ancien président de la collectivité territoriale et diverses autres personnes pour un montant cumulé de 1,94 M€ sur les 14 affaires. En outre, elle a condamné les divers protagonistes à des amendes pour gestion de fait : le montant cumulé des amendes prononcées à l'égard de l'ancien président de la collectivité territoriale s'élève à un peu moins de 97 000 €. Les comptes de fait se sont pourvus en cassation devant le Conseil d'État qui ne s'est pas encore prononcé.

Le jugement des comptes avait fait en 2015 l'objet d'une réflexion interne à la Cour des comptes : au 1^{er} janvier 2016, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée, et la part du contrôle des comptes dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue ; l'organisation interne de la juridiction a également été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses.

Chapitre II

Le contrôle de la gestion

Le contrôle, ou l'examen⁴¹, de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. Étroitement liée et souvent réalisée concomitamment au contrôle juridictionnel sur les comptes, elle a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, c'est-à-dire de leur utilisation régulière et respectueuse des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Le champ des organismes concernés est beaucoup plus vaste que celui du jugement des comptes.

Illustré d'exemples récents de contrôles de la gestion ayant donné lieu à des observations rendues publiques par la Cour ou par les chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC) en 2016, ce chapitre met en exergue la diversité des contrôles réalisés et de leurs suites.

I - Un très vaste champ de contrôle

Le champ du contrôle de la gestion est beaucoup plus vaste que celui du contrôle juridictionnel. Il s'exerce non seulement sur l'ensemble des organismes dotés d'un comptable public relevant de la compétence juridictionnelle respective de la Cour et des CRTC (cf. chapitre I), mais aussi sur d'autres entités non soumises au contrôle juridictionnel.

Si ces entités sont pour l'essentiel des organismes publics, nationaux ou locaux, des organismes privés peuvent aussi être contrôlés par la Cour

⁴¹ Le terme d'examen de la gestion est spécifiquement utilisé pour les CRTC. Au sein du présent chapitre, les termes « contrôle de la gestion » renvoient à la fois à l'activité de la Cour et à celle des CRTC.

ou les CRTC sous certaines conditions définies par la loi. L'article 109 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a ainsi étendu le champ du contrôle de la Cour et des CRTC aux personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social.

Le contrôle de la gestion peut aussi être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

A - Le contrôle de la gestion exercé sur des entités

Tableau n° 6 : répartition des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes en 2016

| | | | |
|---|--|---|------------------------|
| Cour des comptes | État, sécurité sociale | | Fonds européens |
| | Établissements publics nationaux (<i>sauf délégation aux CRTC</i>) | | |
| | Entreprises publiques | | |
| | Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux | | |
| | Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droits à un avantage fiscal | | |
| Chambres régionales et territoriales des comptes | Collectivités territoriales et organismes liés | Régions, départements, communes | |
| | | Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – intercommunalités) et syndicats mixtes | |
| | | Autres établissements publics locaux : établissements publics locaux d'enseignement, etc. | |
| | | Sociétés d'économie mixte locales et sociétés détenues à + 50 % par les collectivités territoriales | |
| | | Organismes privés bénéficiant de concours publics locaux | |
| | Établissements publics nationaux (par délégation) | Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat | |
| | | Certains établissements d'enseignement (écoles d'architecture, notamment) | |
| | | Établissements publics fonciers et certains établissements publics d'aménagement | |
| | | Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) | |
| | | Établissements publics de santé (hôpitaux) | |

Source : Cour des comptes

1 - Les entités relevant de la compétence de la Cour des comptes

Le champ de compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle de la gestion n'a cessé de s'élargir, tout particulièrement au cours de ces dernières décennies.

La Cour contrôle la gestion des services de l'État (services centraux et déconcentrés des ministères) et celle de l'ensemble des organismes de sécurité sociale.

Un exemple de services de l'État contrôlés par la Cour des comptes : le centre national des sports de la défense (CNSD)

Le CNSD est un service interarmées placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées et commandé par un officier général, qui assure également les fonctions de commissaire aux sports militaires. Il a été créé à compter du 1^{er} janvier 2006 par regroupement de l'école interarmées des sports (EIS) et du centre sportif d'équitation militaire (CSEM). Il est implanté à Fontainebleau sur le site de l'EIS, qui a fait l'objet d'une rénovation lourde dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

Dans un référé adressé au ministre de la défense, rendu public le 15 novembre 2016⁴², la Cour des comptes a regretté la manière selon laquelle cette opération a été conduite. Un projet mal conçu, une gestion de projet insuffisante et un mode de financement inapproprié, tels ont été les principaux constats relatifs à cette opération d'un montant total de 420 M€ TTC (en euros constants) pour la durée du PPP (2012-2042).

La Cour est compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme le muséum d'histoire naturelle (cf. tome I, troisième partie, chapitre II) et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA - cf. chapitre IV).

Relève aussi de la compétence de la Cour des comptes le contrôle de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) comme, par exemple le port autonome de Paris, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social.

⁴² Cour des comptes, *Référé, Le centre national des sports de la défense (CNSD) à Fontainebleau*. 15 novembre 2016, 3 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Un exemple d'établissement contrôlé par la Cour des comptes :
le port autonome de Paris**

Le port autonome de Paris est le premier port fluvial de France pour le trafic de marchandises et le premier port intérieur mondial dans le domaine du tourisme. Son activité, relativement stable, est répartie sur 70 sites en Île-de-France.

La Cour a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du port autonome de Paris pour les exercices 2009 à 2013⁴³. Elle a constaté que la situation financière de cet EPIC était satisfaisante et que le pilotage de la politique d'investissement avait été amélioré. Estimant, toutefois, que la gouvernance caractérisée par un conseil d'administration avec un nombre de membres important et des risques de conflits d'intérêt devait être réformée, elle a formulé des recommandations en ce sens. Ses autres recommandations ont notamment porté sur la gestion des ressources humaines et le renforcement de la coopération interportuaire sur l'axe Seine dans le cadre du groupement d'intérêt économique des ports du Havre, de Rouen et de Paris (Haropa).

La Cour des comptes est aussi compétente pour le contrôle de personnes morales de droit public *sui generis*, comme la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations, plus communément appelée « Caisse des dépôts ».

**Le contrôle d'une filiale de la Caisse des dépôts par la Cour des
comptes en 2016 : Services Conseils Expertises Territoires (SCET)**

Créée par la loi du 28 avril 1816 en remplacement de l'ancienne « Caisse d'amortissement », la Caisse des dépôts (CDC) est régie par les articles L. 518-2 du code monétaire et financier qui la définit avec ses filiales comme un « groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays », pouvant également exercer des activités concurrentielles.

⁴³ Cour des comptes, *Rapport particulier : Port autonome de Paris. Exercices 2009 à 2013, actualisation jusqu'en 2015 pour la gestion*, juin 2016, 92 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Après avoir contrôlé en 2014 les filiales CDC Entreprises⁴⁴ et Icade⁴⁵, la première chambre de la Cour a contrôlé en 2016 les comptes et la gestion de la SCET pour les exercices 2005 à 2015⁴⁶.

Conçue comme un outil de soutien à l'économie mixte locale, la SCET a connu de nombreuses transformations. Toutefois, son modèle, confronté à l'érosion de son chiffre d'affaires et à une perte de rentabilité, doit encore évoluer pour s'adapter à la mutation de l'organisation de l'économie mixte et aux tensions financières pesant sur les collectivités territoriales et les entreprises publiques locales.

À l'issue de son contrôle, la Cour a formulé huit recommandations, dont notamment l'amélioration de la gouvernance, la réorganisation du dispositif territorial, le renforcement de la prospection commerciale et la définition d'un plan d'affaires sur cinq ans pour accompagner la recapitalisation de la SCET par la CDC.

En plus des entités qui, du fait de leur statut public national, sont obligatoirement soumises au contrôle de la Cour des comptes, celle-ci peut aussi contrôler les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics, ceux habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires.

Un organisme privé contrôlé par la Cour des comptes : le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

Créé en 1964, le FONJEP est une association qui verse des subventions à des associations du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire. Un montant moyen annuel de 50 M€ d'aides (de la part de l'État et des collectivités locales) a été distribué au bénéfice de quelque 4 196 associations et de 5 755 salariés depuis 2009.

⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Les attributions gratuites de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérivés d'un dispositif d'actionnariat salarié public, p. 419-440. La Documentation française, février 2015, 456 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion d'Icade. Exercices 2006 à 2013*, mars 2015, 87 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion de la SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires). Exercices 2005 à 2015*, mai 2016, 101 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans un référé rendu public le 23 novembre 2016⁴⁷, la Cour a estimé que le dispositif mis en place a perdu pour partie sa visée d'encouragement à de nouvelles initiatives et recommandé une refonte du dispositif d'aides afin de rénover son cadre réglementaire et le rendre plus efficient.

Enfin, le législateur a aussi donné à la Cour la compétence pour vérifier l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel à la générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009).

Le contrôle de l'emploi des dons versés aux organismes faisant appel public à la générosité en 2016

Au cours de l'année 2016, la Cour des comptes a publié quatre rapports sur des organismes faisant appel public à la générosité, afin de s'assurer que l'emploi des ressources collectées par ce biais est conforme aux objectifs poursuivis par les différents appels à dons : l'Association Les petits frères des pauvres, l'Association française contre les myopathies-Téléthon, la Fondation assistance aux animaux et la Fondation Notre-Dame⁴⁸.

Dans les deux premiers et le dernier cas, la Cour a constaté la conformité de l'emploi des fonds collectés à l'objet des appels à dons tout en formulant plusieurs recommandations. En ce qui concerne la Fondation assistance aux animaux (FAA), la Cour a, en revanche, conclu à une non-conformité.

Créée en 1989, avec comme objet social d'assurer la défense et la protection des animaux, la FAA participe à des actions de sauvegarde d'animaux maltraités ou abandonnés par leurs maîtres. Les ressources reçues en faisant appel à la générosité du public (dons et legs) se sont élevées en moyenne, sur la période 2011-2014, à 13 M€ environ par année, ce qui représente près de 90 % des recettes de l'organisme. La Cour a considéré que les donateurs n'avaient pas été convenablement informés de l'usage fait de leurs dons pour les motifs suivants :

⁴⁷ Cour des comptes, *Référé, Les fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)*, 23 novembre 2016, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁸ Cour des comptes, *Rapports générosité publique, Association les petits frères des pauvres (exercices 2010 à 2013)*, février 2016, 86 p., *Association française contre les myopathies-Téléthon (exercices 2008 à 2013)*, juin 2016, 144 p., *Fondation assistance aux animaux (exercices 2011 à 2014)*, juillet 2016, 106 p., *Fondation Notre-Dame (exercice 2010 à 2014)*, septembre 2016, 83 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

- la FAA n'a pas porté à la connaissance des donateurs sa stratégie visant à en faire, à terme, une structure pouvant vivre uniquement du revenu de son patrimoine. Cette stratégie l'a conduite, sur la période contrôlée, à consacrer près du quart des ressources issues de la générosité du public à l'acquisition d'immeubles de rapport et à l'accumulation de réserves financières, alors que les objectifs exposés dans les campagnes d'appels à dons ou à legs mettent uniquement en avant la nécessité de répondre aux besoins immédiats d'aide des animaux ;
- les défaillances constatées dans la construction du compte d'emploi des ressources et la rédaction de son annexe ne permettent pas d'informer correctement les donateurs de la réalité de l'emploi des ressources collectées grâce aux appels publics à la générosité.

Conformément aux dispositions de 4^e alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la déclaration de non-conformité formulée par la Cour a été communiquée au ministre des finances et des comptes publics, qui doit statuer sur le maintien ou non de l'avantage fiscal attaché aux dons et legs effectués au profit de la Fondation assistance aux animaux.

2 - Les entités relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des CRTC contrôle, dans son ressort géographique, la gestion des collectivités territoriales (régions, départements et communes), de leurs groupements (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats intercommunaux etc.) et des établissements publics locaux qui leur sont rattachés (lycées, collèges, centres communaux d'action sociale, offices publics de l'habitat, etc.), ainsi que, par délégation de la Cour, des établissements publics nationaux dont ceux en charge de la santé.

Un exemple de contrôle des CRTC dans le domaine hospitalier : le contrôle du centre hospitalier Gabriel Martin (CHGM) par la chambre régionale des comptes de La Réunion

Le CHGM est l'établissement public de santé exerçant une activité de médecine-chirurgie-obstétrique de l'Ouest du département de La Réunion. Son bassin d'intervention concerne 212 300 habitants, soit un quart de la population de l'île. Il devrait quitter son emplacement historique dans le centre-ville de la commune de Saint-Paul pour occuper de nouveaux locaux sur une parcelle contiguë à celle d'un établissement public de santé mentale dans le cadre de la constitution du pôle sanitaire de l'Ouest de La Réunion.

Ce projet d'investissement, d'un coût de 157,5 M€, structurant pour le territoire de l'Ouest, a connu de nombreuses lacunes en termes d'anticipation et de pilotage. Bien qu'initié dès 1997, des incertitudes demeurent sur ses contours. Les dessertes routières et en transport en commun du futur hôpital ne sont pas encore arrêtées. La mutualisation des services administratifs avec ceux de l'établissement contigu demeure très incertaine faute de dialogue. La construction de nouveaux bâtiments pour l'administration doit ainsi être envisagée, en plus de ceux destinés à accueillir les services médicaux qui sont exclusivement concernés par le projet du futur hôpital.

Les vicissitudes du projet ont des conséquences sur le volet financier de l'opération. Des dépenses non initialement prévues se révèlent ainsi nécessaires, comme, par exemple, celles induites par la décision de réduire les surfaces du futur hôpital entraînant un ajustement des différents contrats et une modification du planning. Le retard pris est évalué à plus d'un an, avec une livraison programmée pour août 2018. Cette situation fait peser des risques sur l'exploitation du futur établissement de santé, notamment en raison du poids de la dette induite par cette opération.

Les contrôles des CRTC peuvent porter sur tout type d'organismes sans aucune considération de taille ou de budget – la programmation de chaque chambre prenant en compte à la fois les enjeux locaux et la maîtrise des risques financiers – et s'inscrivent, le plus souvent, dans une démarche pluriannuelle. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficacité et d'efficacé.

Deux contrôles de la gestion réalisés par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a contrôlé la gestion de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Beauvoir-sur-Mer. Elle a également contrôlé, à son initiative, l'établissement pour adultes handicapés de Saint-Brévin-les-Pins. Le budget annuel d'exploitation est de 5 M€ pour le premier et de 36 M€ pour le second, cofinancés par l'assurance maladie et les départements concernés.

Ces deux contrôles ont mis en évidence une comptabilité manquant de fiabilité et des situations financières déficitaires, malgré des moyens budgétaires en progression et des coûts à la place supérieurs aux établissements comparables. Les effectifs rémunérés par l'EHPAD ont systématiquement dépassé ceux autorisés et de nombreuses irrégularités ont été constatées concernant les modalités de recrutement et d'avancement des agents. Une progression importante du nombre d'agents contractuels a été relevée pour l'établissement pour adultes handicapés. Dans les deux établissements, certaines rémunérations accessoires ont été octroyées sans base légale et la durée effective du travail faisait l'objet de dispositions dérogatoires particulièrement avantageuses bien que les établissements fussent confrontés à un fort absentéisme.

De même, leur gouvernance présentait d'importantes faiblesses. De nombreuses anomalies ont ainsi été détectées liées à l'absence ou l'insuffisance de procédures internes et d'outils de gestion et de pilotage dans les deux établissements.

L'ensemble de ces constats, rendus publics en 2016, a été partagé avec les deux départements financeurs et l'agence régionale de santé. Il a permis la mise en place de plans de retour à l'équilibre ainsi qu'un accompagnement dans la gestion et une très forte incitation à des mesures d'économie.

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des CRTC, ces dernières peuvent également procéder au contrôle de la gestion de certains organismes ayant un lien direct ou indirect avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il s'agit, notamment, des sociétés publiques locales, des associations subventionnées par les collectivités, et des groupements d'intérêt économique ou public locaux.

Un exemple de contrôle d'une entreprise publique locale par les CRTC : la société d'économie mixte de Paul Armagnac (SEMPA)

Achévé en 1960, le circuit automobile Paul Armagnac de Nogaro appartient au département du Gers. Il fait l'objet d'un contrat d'affermage, d'une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2008, avec la SEMPA. Cette société, dont le capital est détenu majoritairement par le département du Gers, a développé son activité dans quatre directions, la location du circuit, l'école de pilotage, la publicité et la vente de prestations (restauration, hébergement, structures et chapiteaux, services sous-traités). Elle a confié à l'association sportive automobile Armagnac Bigorre (ASAAB), sub-déléguée du contrat d'affermage, l'organisation des compétitions sportives.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes d'Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a mis en évidence la situation financière particulièrement difficile de la SEMPA, du fait d'une activité en régression (chiffre d'affaires de seulement 1,689 M€ en 2014, en diminution de 23,5 % comparé à 2008), d'une exploitation déficitaire de 632 085 € sur la période 2008-2014, et d'une absence de stratégie claire d'investissement. Le fermier a reporté sur le département ses difficultés de gestion, puisqu'il a bénéficié de sensibles diminutions de la redevance et fait supporter au délégant des différés de paiement de la redevance résiduelle.

Après trois exercices déficitaires, la SEMPA s'est séparée en décembre 2011 de son directeur général recruté en 2008. Ce départ est lié, selon l'ancien président, à l'abandon de la stratégie de gestion unique du « Mécanopole » devant regrouper, autour du circuit automobile, diverses activités. La SEMPA a octroyé à son directeur une indemnité de rupture conventionnelle de 190 000 €, soit 19 mois de salaire net. Un tel montant apparaît disproportionné à la fois avec la faible ancienneté de l'intéressé, les résultats de la SEMPA sous sa direction (tous déficitaires), les capacités financières de la société qui s'est trouvée en difficulté pour absorber cette charge, et avec les usages en matière de rupture conventionnelle (montant équivalent à 23,8 fois le montant de l'indemnité minimale prévue par le code du travail).

Les perspectives de redressement de l'activité et des comptes de la SEMPA restent à élaborer, alors que le contrat d'affermage arrive à échéance le 31 décembre 2017.

Les contrôles des CRTC peuvent également donner lieu à des observations récurrentes, notamment en ce qui concerne la qualité comptable. Il s'agit d'assurer une information générale, complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances de ces organismes qui, de par leur actionnariat ou de leur financement, reposent largement sur des fonds publics.

**Les observations de la chambre régionale des comptes
d'Auvergne-Rhône-Alpes sur la qualité comptable
des organismes de droit privé**

Au cours de ses récents contrôles sur des organismes de droit privé, la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a estimé nécessaire de porter à la connaissance de ceux-ci et des collectivités actionnaires ou financeurs certains manquements qui auraient justifié des corrections, voire des réserves du certificateur. À titre d'exemple, la chambre a constaté :

- un traitement comptable erroné de subventions ne permettant pas d'apprécier le taux de dépendance d'une association à l'égard des financeurs publics (association Prioriterre) ;
- l'omission de l'annexe relative à la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants et salariés (association Éclat) ;
- des carences liées à la valorisation des contributions en nature et à l'enregistrement des immobilisations (association de la Villa Gillet) ;
- des opérations comptables et un calcul erroné du besoin en fonds de roulement ne faisant pas apparaître un excédent (association de la Villa Gillet) ;
- des états financiers établis sur le fondement des seuls engagements oraux d'une collectivité territoriale (région Rhône-Alpes) garantissant la continuité de l'exploitation d'une association ;
- l'absence ou l'insuffisance de dépréciation d'avances à des filiales ayant enregistré des pertes importantes, masquant la dégradation d'une situation financière (*Entreprises Rhône-Alpes International* - ERAI) ;
- le caractère lacunaire du rapport de gestion présenté à l'assemblée générale des actionnaires (société d'économie mixte des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise).

Par ailleurs, elle a estimé que le déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes aurait contribué à clarifier le cadre d'intervention d'une collectivité et de mettre un terme à un processus de filialisation particulièrement risqué (ERAI). Dans le cadre du contrôle de l'association *Les nouvelles subsistances*, elle a relevé que la situation d'un commissaire aux comptes, également expert-comptable d'une association ayant le même dirigeant que celle lui ayant confié la mission de certification, pouvait être considérée comme une situation à risques définie par le code de déontologie de la profession.

B - Les enquêtes portant sur des politiques spécifiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle de la gestion peut aussi s'exercer sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités. Pour la Cour des comptes, plusieurs contrôles ayant donné lieu soit à une insertion dans le tome I, comme par exemple la formation professionnelle continue des salariés (cf. deuxième partie, chapitre I), soit à un rapport spécifique rendu public en 2016, comme celui sur l'enseignement français à l'étranger, relèvent de cette catégorie.

Un exemple de contrôle de la Cour sur une politique : l'enseignement français à l'étranger

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour a conduit une enquête sur l'enseignement français à l'étranger pour les années 2012 à 2015, rendue publique en novembre 2016⁴⁹.

L'enseignement français à l'étranger dispose d'un réseau unique au monde, aussi bien par sa taille, sa diversité que par l'excellence de ses résultats. Placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pilote à elle seule 494 établissements répartis dans 136 pays. Dans le cadre de l'enquête, sept missions à l'étranger ont été réalisées en Espagne, au Maroc, en Belgique, en Allemagne, aux Émirats Arabes Unis, en Grande-Bretagne et à Madagascar auprès des postes diplomatiques et de 25 établissements de tout statut.

⁴⁹ *Communication à la commission des finances du Sénat : L'enseignement français à l'étranger, insuffler une nouvelle dynamique*, octobre 2016, 172 p., disponible sur www.ccomptes.fr

À l'issue de son enquête, la Cour a formulé huit recommandations pour que soient engagées les évolutions indispensables au devenir du réseau de l'enseignement français à l'étranger, qui souffre d'une concurrence de plus en plus vive sur le marché mondial de l'éducation. L'absence de décisions ambitieuses le condamnerait à l'incertitude, voire à un lent déclin, à la fois en raison de crédits publics qui ne cessent de diminuer, d'une solvabilité des familles qui n'est pas sans limites et de dépenses par nature dynamiques.

Il en est de même pour les CRTC, comme le montre l'insertion relative au spectacle vivant en Auvergne-Rhône-Alpes (cf. tome I, deuxième partie, chapitre IV). Quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs CRTC, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle. Tel fut notamment le cas pour l'enquête sur le stationnement urbain (cf. tome I, deuxième partie, chapitre II).

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle de la gestion d'une entité ou d'une activité consiste à apprécier, de manière indépendante, objective et documentée la régularité et la performance de leur gestion. À travers leurs analyses, constats et recommandations, la Cour et les CRTC visent la mise en place d'une organisation plus respectueuse des règles et plus performante, permettant une meilleure maîtrise globale de la dépense.

A - L'appréciation de la régularité

Une gestion est considérée comme régulière si elle est conforme aux règles de droit la concernant, avec notamment une absence d'atteinte à la probité. La maîtrise des risques liés à la régularité et à la probité dans l'emploi des fonds publics constitue un axe prioritaire dans la conduite des contrôles de la Cour et des CRTC. Cette priorité répond à une attente légitime des citoyens attentifs à la bonne utilisation des deniers publics dans une période de ressources publiques plus contraintes.

Un exemple de contrôle d'une chambre régionale des comptes mettant en évidence une gestion irrégulière d'un office de tourisme

La chambre régionale des comptes d'Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a examiné la gestion de l'office de tourisme de Juvignac, depuis sa création sous forme associative en 2008 jusqu'en 2014. L'objectif de cette association était de promouvoir la commune de Juvignac (limitrophe de Montpellier), en forte croissance démographique (89 habitants en 1954, près de 8 000 aujourd'hui) mais peu fréquentée sur le plan touristique.

Le contrôle a mis en évidence que l'office de tourisme de Juvignac a mis en œuvre des actions peu conformes à son objet social en procédant à la vente de prestations de voyages et d'excursions en France et à l'étranger, activité lucrative non déclarée fiscalement, à la vente de places de cinéma ou de spectacle, ou encore en organisant des manifestations ou des animations au profit de la commune.

Le fonctionnement institutionnel de l'association était défaillant. Les membres de l'association, dont certains n'étaient pas nommés conformément aux statuts, ne versaient pas de cotisations, les assemblées ne se réunissaient qu'épisodiquement, les procès-verbaux des quelques réunions tenues n'étaient généralement pas signés, les comptes de l'association n'étaient pas certifiés par un commissaire aux comptes bien que la subvention municipale excédât annuellement 153 000 euros.

La chambre régionale des comptes d'Occitanie a demandé, dans son rapport d'observations définitives du 22 janvier 2016, non seulement la cessation des activités irrégulières, mais aussi la réintégration, dans les comptes de la commune, des activités de l'association exercées à tort, en cohérence avec le transfert de la compétence en matière de tourisme à la métropole de Montpellier récemment créée. La commune a donné suite à cette recommandation.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques s'appuie également sur la capacité d'expertise des CRTC pour apprécier le respect des équilibres budgétaires à travers la mission de contrôle des actes budgétaires.

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales et ceux des établissements publics locaux sont soumis à un contrôle qui leur est propre. Ce contrôle budgétaire, exercé *a posteriori* par le préfet, en liaison avec la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente dont il peut solliciter l'avis, a pour but de faire respecter les

règles suivantes : adoption du budget et du compte administratif dans les délais, équilibre réel du budget et déficit limité du compte administratif⁵⁰.

Exemple d’avis de contrôle budgétaire d’une chambre régionale des comptes dans le cas d’un syndicat exploitant une station de sports d’hiver de moyenne montagne

Saisie sur requête préfectorale, au titre de l’article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, au début du mois de mai 2016, la chambre régionale des comptes d’Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a traité de la question de l’équilibre budgétaire d’une station de sports d’hiver de moyenne montagne gérée par le syndicat intercommunal d’exploitation du Cambre d’Aze (SIECA) dans les Pyrénées-Orientales.

La chambre a constaté l’absence d’équilibre du budget primitif 2016 du SIECA, avec un solde négatif cumulé équivalent à un quart des dépenses budgétaires (toutes sections confondues). Tenant compte de marges de manœuvre réduites, tant pour diminuer les dépenses courantes, que pour augmenter les recettes, l’instruction n’a pas permis de rétablir l’équilibre formel du budget en 2016. Malgré l’existence d’un protocole d’accord signé en 2005 avec six établissements bancaires ou assimilés qui ont accepté de regrouper leurs créances et de définir le rythme et les modes de leur recouvrement, le SIECA continue à rencontrer des difficultés provenant en grande partie de la charge du remboursement de sa dette bancaire, de celle des dépenses de personnel, et du caractère fluctuant des recettes d’exploitation liées aux conditions d’enneigement.

La chambre a exceptionnellement proposé un rééquilibrage budgétaire à l’horizon 2017, le budget primitif corrigé pour 2016 présentant une section d’exploitation en déséquilibre de 77 000 € et une section d’investissement en suréquilibre de 241 000 €. Cette solution retenue pour assurer la continuité de l’activité au cours de l’hiver 2016-2017 tient également compte de la perception de ressources supplémentaires liée à la prochaine mise en service d’une résidence de tourisme.

Ces procédures, rendues nécessaires par le principe de libre administration des collectivités locales et la suppression de la tutelle, ont su montrer leur efficacité et leur célérité face à des situations pouvant entraîner le blocage du fonctionnement des services locaux, notamment en l’absence de vote du budget du fait de l’apparition de déficits importants. Les chambres ont dû intervenir, quelquefois dans des situations délicates,

⁵⁰ La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en cas de non-inscription au budget d’une dépense obligatoire.

de manière à rétablir la confiance de l'ensemble des acteurs locaux face à une situation financière très dégradée.

Le nombre d'avis rendus par les CRTC dans le cadre du contrôle budgétaire en 2016 s'est élevé à 648 soit une légère diminution par rapport à 2015 (709 avis).

Dans les départements d'outre-mer, le contrôle budgétaire peut également être lié à l'examen de la gestion des collectivités, soit qu'une saisine préfectorale sur un compte administratif ou sur un budget attire l'attention de la chambre sur la nécessité d'approfondir l'examen de la situation, soit, en sens inverse, qu'un examen de la gestion engagé *proprio motu* par la chambre conduise à constater une situation budgétaire préoccupante qui n'apparaissait pas dans le cadre habituel du contrôle des actes par la préfecture et qui justifie un plan de redressement suivi au plus près.

Exemple d'avis d'une chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire dans le domaine communal en outre-mer

Dans le cas de la commune de Sainte-Anne de la Guadeloupe (25 000 habitants), la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, Guyane et Martinique a été saisie par le préfet en 2015 alors qu'elle venait elle-même d'ouvrir l'examen de la gestion de cette commune.

Les deux approches simultanées ont permis d'analyser au fond la gestion de la commune et d'établir un diagnostic solide, tout en agissant rapidement dans le cadre du contrôle budgétaire pour que soit engagé le redressement d'une situation plus périlleuse que la collectivité ne l'imaginait elle-même. L'examen de la gestion a ainsi conduit à constater un fort endettement (28,9 M€ fin 2014) consécutif au rythme soutenu d'investissement au cours des cinq dernières années conjugué à une faible capacité d'autofinancement.

La chambre a émis, en juillet 2015, un premier avis sur le compte administratif de 2014, constatant un déficit de près de 7 M€ (19,3 % des recettes de fonctionnement), au lieu des 5,2 M€ affichés, et a recommandé des mesures de redressement consistant à réduire les dépenses à caractère général et les dépenses de personnel et à augmenter les recettes de la fiscalité, directe et indirecte (taxe de séjour, notamment), à renégocier les emprunts bancaires et à limiter temporairement mais strictement les investissements. Le plan visait un retour à l'équilibre au 31 décembre 2017.

Le compte administratif de 2015, comme le budget primitif 2016, ont été examinés à la suite par la chambre ce qui a conduit à constater un nouveau creusement du déséquilibre, malgré de nouvelles mesures d'économies prises par la collectivité. Dans ces conditions, la chambre a proposé au préfet d'arrêter le budget de la commune en augmentant les taux d'imposition sur lesquels elle disposait encore d'une marge de manœuvre, ces derniers étant inférieurs à ceux constatés en moyenne en Guadeloupe, et de suspendre certains investissements.

Le redressement budgétaire d'une commune qui consacre plus de 60 % de ses recettes de fonctionnement à ses charges de personnel, par essence très rigides, est un défi difficile et de longue haleine, nécessitant une grande rigueur. Dans ce type de situation, fréquent aux Antilles et en Guyane, le contrôle budgétaire réalisé par le préfet avec l'appui de la chambre régionale des comptes constitue un service à haute valeur ajoutée pour les collectivités qui souhaitent retrouver une véritable autonomie de gestion et pouvoir réaliser les projets attendus par la population.

B - L'appréciation de la performance

Une gestion est considérée comme performante si elle est conforme aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour l'apprécier, le contrôle de la gestion doit répondre aux questions suivantes :

- les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs fixés ? (principe d'efficacité) ;
- les résultats obtenus sont-ils proportionnés aux ressources mobilisées ? (principe d'efficience) ;
- les ressources mobilisées sont-elles les moins consommatrices possibles des deniers publics ? (principe d'économie).

Plusieurs contrôles de la Cour et des CRTC ayant donné lieu à des rapports rendus publics en 2016 ou à une insertion dans le tome I du présent rapport public annuel ont eu pour objectif d'apprécier la performance d'une entité ou d'une politique donnée. Peuvent être cités, à titre d'exemples, le rapport thématique sur BpiFrance, rendu public en novembre 2016⁵¹, celui

⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : BPIFRANCE, une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives à consolider*. La Documentation française, novembre 2016, 203 p., disponible sur www.ccomptes.fr

intitulé « Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », rendu public en juillet 2016⁵², ainsi que les insertions portant sur l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux (cf. tome I, deuxième partie, chapitre I) et *France Business School* (cf. tome I, deuxième partie, chapitre III).

Un exemple d'examen de la performance : la modernisation des systèmes d'informations hospitaliers

Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale rendu public par la Cour en septembre 2016 a mis en exergue plusieurs domaines pour lesquels des gains d'efficacité pouvaient être réalisés, notamment celui de l'informatique hospitalière⁵³. Les hôpitaux publics et privés à but non lucratif consacrent à l'informatique 1,2 Md€ par an, soit 1,7 % de leurs charges de fonctionnement et y affectent plus de 5 000 emplois, représentant 419 M€ de dépenses. Lancé pour élever le niveau de service rendu par les systèmes d'information hospitaliers, le programme *Hôpital numérique* a donné lieu, à mi-parcours, à une enquête réalisée en 2015 par la Cour et 14 chambres régionales des comptes.

L'enquête a permis de constater des avancées inégales dans le déploiement de l'informatique hospitalière au regard des objectifs fixés. Si la définition et la structuration de la politique nationale de soutien ont enregistré des progrès réels, les résultats obtenus sont encore limités. La prochaine étape de numérisation du système hospitalier doit viser à coupler des objectifs accrus de gains d'efficacité à une démarche d'ouverture et de partage des données avec la médecine de ville autour des parcours de soins des patients.

Les travaux conduits par les CRTC dans le cadre de l'examen de la performance peuvent aussi permettre de porter une appréciation sur la situation financière des administrations publiques locales dans leur ensemble et les problématiques majeures auxquelles sont confrontés les gestionnaires locaux compte tenu des évolutions de leurs recettes et des déterminants de leurs dépenses, des conditions de leur financement et de la qualité de leur gestion.

⁵² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*. La Documentation française, juillet 2016, 198 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Un exemple de gestion maîtrisée et réussie d'un événement par les collectivités : les Jeux équestres mondiaux

L'organisation en Normandie des Jeux équestres mondiaux, à la fin de l'été 2014, a été pour la chambre régionale des comptes de Normandie l'occasion de contrôler un événement sportif d'envergure internationale, soutenu par les pouvoirs publics locaux et l'État à hauteur de 38 M€. En s'engageant dans ce contrôle, l'objectif de la chambre était de contribuer au débat public sur les multiples enjeux soulevés par cette manifestation, organisée par l'État et les principales collectivités bas-normandes, réunis dans un groupement d'intérêt public (GIP).

La chambre a constaté qu'avec un bilan de 575 000 entrées, pour 314 000 spectateurs estimés, et un prix moyen du billet de 29 €, l'objectif de popularité et d'accessibilité des Jeux avait été atteint. Elle a relevé la qualité de la gouvernance et de la gestion, qui ont permis d'organiser cet événement pour un budget adapté et, surtout, en maîtrisant le financement public qui est resté à son niveau initialement prévu, et qui représente un montant par place équivalent à ceux des manifestations culturelles régionales.

En effet, malgré la très forte augmentation des dépenses par rapport au budget initial (les dépenses ont été multipliées par 1,5, atteignant 79 M€), les fonds publics consacrés au projet sont restés stables, à hauteur de 38 M€, soit 67 euros par entrée. La couverture des dépenses supplémentaires a été quasi intégralement assurée par des fonds privés, *sponsoring* et billetterie. Enfin, s'agissant de l'impact local des Jeux, il est indéniable que l'événement a généré des retombées économiques pour la Normandie et un gain en termes de notoriété.

La chambre a également rappelé aux élus locaux que cet événement avait aussi pour objectif d'entraîner des effets accélérateurs sur les projets structurants de la filière équine locale, moteur de l'économie régionale générant un milliard d'euros de chiffre d'affaires, et leur responsabilité de faire fructifier cet investissement, afin que l'opportunité de développement local, que les Jeux équestres mondiaux représentent, soit une perspective de long terme.

III - La programmation, la réalisation et les suites des contrôles

Le contrôle de la gestion est exercé selon les trois principes qui régissent tous les travaux de la Cour et des CRTC : indépendance, collégialité et contradiction.

A - La programmation des contrôles de la gestion

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes arrêtent chacune librement leurs programmes annuels de contrôle selon leurs priorités stratégiques triennales, et les risques et enjeux qu'elles ont identifiés.

Ainsi, la Cour élabore son programme de contrôle de manière indépendante, en trois étapes :

- des priorités stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, sur la base des priorités stratégiques de contrôle, les principaux thèmes de travail au cours des trois années à venir ;
- le programme annuel, arrêté comme la programmation pluriannuelle par le Premier président de la Cour, fixe les contrôles que chacune des chambres effectuera au cours de l'année et organise l'activité des rapporteurs.

À ces contrôles déterminés chaque année par la Cour, s'en ajoutent une quinzaine demandés par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Par ailleurs, en fonction des risques et enjeux, la périodicité de contrôle peut varier de manière importante selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu notamment de leur taille, de leurs moyens et de la nature de leurs missions, ont vocation à être contrôlées plus fréquemment.

Pour la Cour des comptes, c'est notamment le cas de la Caisse des dépôts et des entreprises publiques comme la Poste, la RATP et la SNCF, qui possèdent toutes de nombreuses filiales et interviennent dans plusieurs

domaines. Chaque année ou presque, la chambre compétente de la Cour (la première pour la Caisse des dépôts et la Poste et la septième pour la RATP et la SNCF) contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques.

S'agissant des opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, la quasi-totalité d'entre eux ont été contrôlés au moins une fois depuis 2005. Les plus importants opérateurs en termes de financements de l'État et d'emplois l'ont été à plusieurs reprises.

Les opérateurs de l'État

La notion d'opérateur de l'État est née avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Un organisme peut être qualifié d'opérateur de l'État s'il remplit les trois critères suivants :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus peuvent également être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour l'État. En 2016, 504 organismes étaient considérés comme des opérateurs de l'État. Pour l'essentiel, ils ont le statut d'établissement public national. Les autres opérateurs peuvent être des groupements d'intérêt public, voire des associations de droit privé. C'est dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche que les opérateurs sont les plus nombreux (universités, autres écoles et établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche).

À l'instar de la Cour des comptes, les CRTC peuvent être amenées à contrôler très régulièrement certaines des collectivités territoriales qui relèvent de leur compétence. La chambre régionale d'Île-de-France procède ainsi, en ce qui concerne le département et la Ville de Paris, sous forme de contrôles thématiques ou d'examen d'opérations particulières.

Un des contrôles de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2016 sur une opération initiée par la Ville de Paris

Au regard de leur importance financière et en gestion publique locale, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France examine chaque année différents aspects des comptes et de la gestion de la Ville de Paris et de la région Île-de-France, comme de leurs opérateurs, dans le cadre d'une section spécialement dédiée à ces deux collectivités.

Ainsi en 2016, la chambre régionale des comptes a contrôlé l'opération de construction de la Philharmonie de Paris, définitivement achevée au début 2016. Ce projet culturel emblématique pour l'État, la région francilienne et Paris visait à créer dans le 19^{ème} arrondissement de la capitale, un véritable multiplexe musical, doté d'un auditorium de 2 500 places, de salles de répétition, de studios, d'espaces d'exposition et d'autres infrastructures dédiées à la musique classique et ouvert à un large public. Projet original porté par une association de la loi de 1901 qui en a assumé la maîtrise d'ouvrage à la place des trois acteurs publics concernés, la construction de la Philharmonie s'est heurtée à des difficultés importantes et a connu une dérive de ses délais comme de ses coûts.

L'estimation financière initiale proposée par l'architecte a dû être nettement réévaluée en cours d'opération et le marché de travaux a largement dépassé le montant prévu initialement, l'enveloppe globale du projet étant portée de 276 à 336 M€. La Ville de Paris a retenu un mode de financement de cette opération peu adapté, peu transparent et coûteux, choisissant, pour sa part de financement, de faire souscrire un emprunt par une association, et d'en assurer à la fois la garantie et le remboursement dans le temps.

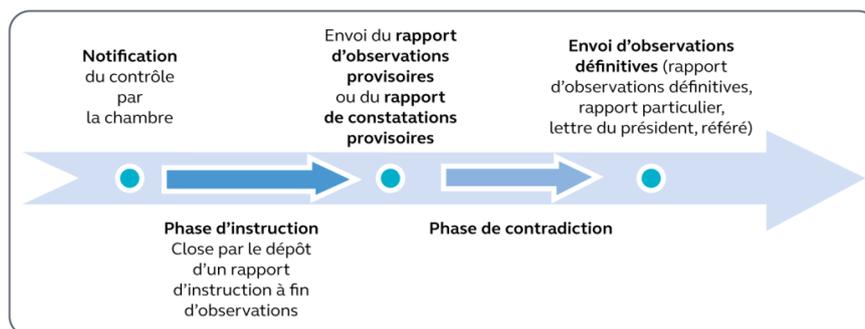
L'estimation finale du projet, établie par la chambre régionale des comptes, additionne à l'investissement (près de 390,9 M€), les coûts des études initiales (580 000 €), ceux supportés par l'association (28,5 M€) ainsi que les frais financiers (estimés à 70,6 M€ pour la ville et à 44,1 M€ pour l'État). Le coût global de 534,7 M€, rapporté aux conditions économiques de 2006, dépasse de plus de deux fois et demie l'enveloppe initiale du projet.

Si la Philharmonie est un bâtiment d'exception, tant pour son acoustique que pour son originalité architecturale, la réussite de ce grand équipement culturel, en termes de renouvellement du public et de fréquentation, bien engagée, ne pourra s'apprécier qu'après quelques années d'exploitation.

Si le contrôle de la gestion porte sur une entité dotée d'un comptable public (tous les EPA et certains EPIC, notamment), il est généralement programmé de manière concomitante au contrôle juridictionnel des comptes.

B - La réalisation d'un contrôle de la gestion

Schéma n° 2 : les principales étapes d'un contrôle de la gestion par la Cour



Source : Cour des comptes

Chaque contrôle de la gestion est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés d'élaborer un rapport d'instruction. La ou les entités sur lesquelles porte le contrôle et, le cas échéant, leurs autorités de tutelle sont informées de l'ouverture du contrôle et de ses modalités.

Les rapporteurs de la Cour et des CRTC bénéficient de droits de communication et d'accès larges pour mener les investigations qu'ils jugent utiles, sur pièces et sur place.

À la Cour, un contre-rapporteur, choisi parmi les conseillers maîtres, veille à la qualité des travaux. Dans le respect de l'indépendance de l'instruction, il s'assure qu'elle a été conduite conformément aux procédures et aux méthodes appropriées. Il fait connaître son avis écrit à la formation délibérante sur les propositions des rapporteurs.

Le rapport d'instruction est en règle générale transmis au ministère public qui formule des conclusions communiquées à la formation délibérante.

Il est examiné par une formation collégiale préconstituée, dénommée formation délibérante⁵⁴, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

⁵⁴ À la Cour des comptes, cette formation délibérante est composée, dans chaque chambre, des conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire de la chambre. Dans les CRTC, l'ensemble des magistrats font partie de la formation délibérante.

Les dirigeants des entités ou les responsables des activités contrôlées et les tiers mis en cause font connaître leurs remarques sur les observations et recommandations provisoires qui leur ont été adressées. Les personnes concernées par cette procédure contradictoire répondent à la Cour ou à la CRTC dans les délais qui leur sont fixés et qui ne peuvent être inférieurs à un mois. Elles ont, par ailleurs, le droit d'être entendues par la formation délibérante avant que celle-ci ne statue définitivement, au vu d'un rapport d'analyse de leurs réponses.

À chaque stade de ses délibérations (observations provisoires ou définitives), la formation délibérante se prononce après que le ministère public (Procureur général à la Cour ou procureur financier dans les CRTC) a rendu ses conclusions. Celles-ci analysent les irrégularités relevées par les rapporteurs au regard du droit et de la jurisprudence applicables lors de leurs contrôles, vérifient le respect de la procédure contradictoire à suivre et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et en fonction de la qualité des diligences effectuées.

La durée d'un contrôle de la gestion varie selon les caractéristiques de l'entité ou de l'activité examinées. Du fait de la procédure contradictoire qui induit un double examen par la formation délibérante, elle est en moyenne supérieure à un an. Les contrôles particulièrement complexes, ou portant sur un périmètre large, peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixé un indicateur de performances, avec un délai moyen de contrôle en 2016, de 16 à 18 mois pour la Cour, et de 13 à 15 mois pour les CRTC entre la notification du contrôle et la date d'envoi des observations définitives – objectifs qui ont été atteints.

Tableau n° 7 : délai moyen pour le contrôle de la gestion

| | 2014 | 2015 | 2016 | |
|-------------------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|
| En mois | Réalisation | Réalisation | Prévision PAP 2016 | Réalisation |
| <i>Cour des comptes</i> | 18 | 16 | 16-18 | 16 |
| <i>CRTC</i> | 15 | 15 | 13-15 | 14 |

Source : Cour des comptes

C - Les suites données au contrôle de la gestion

Les suites données au contrôle de la gestion prennent la forme d'observations définitives assorties, le cas échéant, de recommandations. Lorsque des irrégularités ont été relevées, d'autres suites, à portée contentieuse, peuvent être décidées. La Cour et les CRTC décident en toute indépendance des suites données à leurs contrôles, notamment de leur publication, lorsque celle-ci n'est pas de droit⁵⁵.

Si la totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics, la publication est de plus en plus fréquente pour la Cour. Au-delà du rapport public annuel, des rapports publics thématiques et des rapports sur les finances publiques et finances sociales, les référés sont publiés depuis 2012 et le Premier président peut décider, depuis 2014, de la publication des rapports particuliers consacrés aux entreprises publiques (12 rapports particuliers ont ainsi été publiés en 2016) dans la limite des secrets protégés par la loi.

1 - Les communications de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

Les observations définitives sont communiquées aux destinataires arrêtés par la formation délibérante sous des formes variées, en fonction notamment de leur contenu.

Pour les CRTC, les observations définitives prennent la forme de rapports d'observations définitives et de communications du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes aux autorités déconcentrées et aux comptables supérieurs, pour faire part d'observations essentiellement juridiques. Par ailleurs, les CRTC peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes de communiquer aux services et organismes de l'État les observations définitives qu'elles ont arrêtées les concernant.

⁵⁵ Par exemple, les rapports d'observations définitives émis par les chambres régionales et territoriales des comptes sont systématiquement publiés.

Tableau n° 8 : nombre et forme des observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|
| <i>Rapports d'observations définitives</i> | 551 | 601 | 613 |
| <i>Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre</i> | 360 | 319 | 347 |

Source : Cour des comptes

Pour la Cour des comptes, les observations définitives sont communiquées sous la forme notamment de référés du Premier président, de lettres de présidents de chambre, de communications du Procureur général, de rapports publics et de rapports particuliers.

Tableau n° 9 : nombre et forme des observations définitives de la Cour des comptes

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|
| <i>Référé</i> | 25 | 24 | 32 |
| <i>Communications du Procureur général</i> | 41 | 30 | 41 |
| <i>Rapports particuliers</i> | 36 | 26 | 23 |
| <i>Rapports sur les organismes bénéficiant de dons</i> | 1 | 3 | 4 |

Source : Cour des comptes. Référés et rapports particuliers notifiés (dont certains non publiés).

Les référés sont adressés par le Premier président à un ou plusieurs ministres, voire au Premier ministre, pour leur faire part d'observations définitives sur des entités ou des activités placées sous leur responsabilité. Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, rendus publics sur le site internet de la Cour.

Tableau n° 10 : 26 référés publiés en 2016

| | Date de publication |
|---|----------------------------|
| <i>La contribution de la France aux programmes européens Galiléo et EGNOS de radionavigation</i> | 26/01/2016 |
| <i>La dépense fiscale ISF-PME</i> | 15/02/2016 |
| <i>Fédération française de Rugby</i> | 29/02/2016 |
| <i>L'Unédic et la gestion de l'assurance chômage</i> | 02/03/2016 |
| <i>L'insertion professionnelle des jeunes docteurs</i> | 22/03/2016 |
| <i>La gestion des personnels pénitentiaires</i> | 24/03/2016 |
| <i>Les interceptions judiciaires et la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)</i> | 25/04/2016 |
| <i>Projet de gestion des aéronefs retirés du service de l'État</i> | 18/04/2016 |
| <i>Les caisses de congés du bâtiment et des travaux publics</i> | 02/05/2016 |
| <i>L'action de l'État pour le développement des transports intelligents</i> | 09/05/2016 |
| <i>La modernisation du réseau de La Poste</i> | 10/05/2016 |
| <i>La prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés</i> | 30/05/2016 |
| <i>La politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades en Île-de-France</i> | 06/06/2016 |
| <i>La gestion des logements de fonction du ministère de l'intérieur</i> | 21/06/2016 |
| <i>Le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS)</i> | 28/06/2016 |
| <i>La contribution de la France au programme Copernicus</i> | 07/07/2016 |
| <i>Le logement des douaniers par la masse des douanes : une solution coûteuse et devenue inadaptée</i> | 25/07/2016 |
| <i>L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2009 à 2015</i> | 29/08/2016 |
| <i>L'agence de gestion des avoirs saisis et confisqués (Agrasc)</i> | 06/09/2016 |
| <i>La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse</i> | 12/09/2016 |
| <i>La politique des pôles de compétitivités</i> | 10/10/2016 |

| | Date de publication |
|---|----------------------------|
| <i>Le centre national des sports de la défense (CNSD) à Fontainebleau</i> | 15/11/2016 |
| <i>Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)</i> | 23/11/2016 |
| <i>Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans</i> | 28/11/2016 |
| <i>L'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) – dangerosité de certains supports de films archivés</i> | 19/12/2016 |
| <i>Le régime social et fiscal des indemnités de licenciement et de rupture conventionnelle du contrat de travail</i> | 20/12/2016 |

Source : Cour des comptes

Les lettres du président sont adressées par le président d'une des sept chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres pour notifier aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle la fin du contrôle, et, le cas échéant, leur transmettre les observations définitives. Elles ne sont pas rendues publiques, mais seulement communiquées, sur demande, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, les présidents de chambre ou de formation commune à plusieurs chambres peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes d'adresser des observations définitives qu'elles ont arrêtées, quand elles concernent des irrégularités ou des questions juridiques.

Les rapports particuliers concernent les entreprises publiques. Ils sont adressés par le Premier président aux responsables de ces entreprises et à leurs tutelles, ainsi qu'aux commissions parlementaires compétentes. Depuis 2014, ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour (12 rapports mis en ligne en 2016).

Tableau n° 11 : 12 rapports particuliers publiés en 2016

| | Date de publication |
|--|----------------------------|
| <i>La gestion immobilière du Groupe La Poste</i> | 18/02/2016 |
| <i>La gestion de la société forestière de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)</i> | 23/02/2016 |
| <i>Le grand port maritime de Bordeaux, exercices 2008 à 2012, actualisation à 2014 pour la gestion</i> | 08/03/2016 |
| <i>La stratégie internationale d'EDF, exercices 2009 à 2013</i> | 10/03/2016 |
| <i>Grand port maritime du Havre, exercices 2008 à 2013</i> | 30/03/2016 |
| <i>Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)</i> | 12/04/2016 |
| <i>Le centre spatial de Toulouse du CNES, exercices 2008-2014</i> | 19/05/2016 |
| <i>Le port autonome de Paris, exercices 2009 à 2013</i> | 26/07/2016 |
| <i>Opéra national de Paris, exercices 2005 à 2014</i> | 14/09/2016 |
| <i>France coopération internationale (2008-2011) France expertise internationale (2011-2014)</i> | 27/09/2016 |
| <i>La SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires), exercices 2005 à 2015</i> | 22/11/2016 |
| <i>Institut national de la consommation, exercices 2010 à 2015</i> | 07/12/2016 |

Source : Cour des comptes

Les rapports publics de la Cour des comptes, qui contribuent à l'information des citoyens et du Parlement, sont soit prévus par la loi (c'est le cas du rapport public annuel, des rapports sur les finances publiques et du rapport sur la sécurité sociale), soit publiés à son initiative (les rapports thématiques). Les publications visent à permettre l'information des citoyens et à contribuer ainsi à la transparence de l'action publique.

La publication de la Cour des comptes la plus connue des citoyens est le rapport annuel, qui fut d'abord remis au seul chef de l'État avant d'être transmis au Parlement en 1832 et enfin rendu public en 1938. Dans sa forme actuelle, le rapport annuel présente les résultats de 15 à 20 contrôles de la gestion achevés l'année précédente par la Cour ou les CRTC. Ils sont sélectionnés en fonction de critères tels que l'enjeu financier, l'exemplarité, la gravité des irrégularités ou des manquements à la performance, et la sensibilité du sujet pour l'opinion et les pouvoirs publics. Depuis 2006, une partie du rapport annuel est consacrée aux suites données par les responsables publics concernés aux observations et

recommandations formulées antérieurement par la Cour et les CRTC (cf. troisième partie).

La Cour rend publics également des rapports sur les finances publiques et sur la sécurité sociale.

Le rapport consacré aux finances publiques locales est, *a contrario*, une initiative récente. Le rapport rendu public le 11 octobre 2016 n'est que le quatrième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le deuxième au titre des nouvelles dispositions législatives⁵⁶.

D'autres observations issues des contrôles de la Cour ou des CRTC peuvent également être rendues publiques dans des rapports particuliers ou thématiques.

Tableau n° 12 : les 9 rapports publics thématiques publiés en 2016

| | Date de publication |
|--|----------------------------|
| <i>La départementalisation de Mayotte, une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire</i> | Janvier 2016 |
| <i>La comptabilité générale de l'État, Dix ans après, une nouvelle étape à engager</i> | Février 2016 |
| <i>Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler</i> | Juillet 2016 |
| <i>Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises</i> | Juillet 2016 |
| <i>Les pensions de retraite des fonctionnaires</i> | Octobre 2016 |
| <i>L'accès des jeunes à l'emploi, construire des parcours, adapter les aides</i> | Octobre 2016 |
| <i>France Télévisions : mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes</i> | Octobre 2016 |
| <i>Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider</i> | Novembre 2016 |
| <i>La Poste : une transformation à accélérer</i> | Décembre 2016 |

Source : Cour des comptes⁵⁷

⁵⁶ Cf. chapitre III.

⁵⁷ Les rapports d'évaluation sont recensés au III-B du chapitre V.

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions, la formation délibérante transmet au Parquet de la Cour, qui est également Parquet de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), les faits présumptifs de ces irrégularités ou infractions (cf. première partie chapitre I sur le rôle du Parquet et la CDBF).

Le Parquet peut alors saisir la CDBF, ou transmettre les éléments relatifs à des présomptions d'infractions pénales aux autorités judiciaires, et procéder à un signalement auprès d'autres autorités détentrices d'un pouvoir de sanction⁵⁸.

**Tableau n° 13 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|
| <i>Transmissions à l'autorité judiciaire</i> | 50 | 56 | 67 |
| <i>Saisines de la CDBF*</i> | 15 | 19 | 18 |
| <i>Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin</i> | 12 | 6 | 2 |

Source : Cour des comptes. * Réquisitoires y compris supplétifs.

⁵⁸ Les chambres de la Cour ne saisissent jamais directement la CDBF ou les juridictions judiciaires : le parquet est systématiquement l'intermédiaire.

Chapitre III

L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en insérant un article 47-2 dans la Constitution, a consacré le lien entre la Cour et le Parlement, sans remettre en cause une indépendance garantie par son statut de juridiction et indispensable à la qualité de ses travaux.

En effet, si le Parlement s'est toujours saisi des rapports publiés par la Cour, et notamment du rapport public annuel, il est aujourd'hui destinataire d'un certain nombre de publications, prévues par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et inscrites dans le calendrier budgétaire et social, dont l'objet est de lui permettre d'exercer pleinement ses missions de contrôle des comptes et de la gestion publique.

Le Parlement, et en particulier les commissions des finances et des affaires sociales, ont également la faculté de demander à la Cour de réaliser des enquêtes sur des thèmes relevant de leurs compétences. Ces travaux peuvent par la suite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires. Enfin, l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières dispose que le Premier ministre peut demander à la Cour la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances et à l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que toute enquête sur la gestion des services ou organismes relevant de sa compétence ou de celle des CRTC. La Cour a ainsi réalisé quatre enquêtes au titre de cet article, la dernière consacrée au dispositif des certificats d'économies d'énergie remise le 16 octobre 2013 – qui a fait en 2015 l'objet d'un contrôle de suivi (en 2016 comme en 2015, le Gouvernement n'a en revanche pas demandé d'enquête à la Cour).

I - Les rapports sur les finances publiques

La remise au Parlement des rapports de la Cour des comptes s'insère dans le calendrier d'examen des différents textes budgétaires et sociaux : loi de règlement, débat d'orientation des finances publiques, loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances rectificative de fin d'année. Les publications de la Cour permettent ainsi aux parlementaires de disposer d'une expertise indépendante approfondie.

L'examen du projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur par le Parlement peut s'appuyer sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (résultats et gestion), prévu par l'article 58-4 de la LOLF, et sur son acte de certification des comptes de l'État, prévu par l'article 58-5 de la LOLF. Ces deux documents ont été transmis le 25 mai 2016.

Le rapport sur le budget de l'État analyse la formation de ses résultats et l'évolution de ses recettes et de ses dépenses. Il comporte aussi une appréciation d'ensemble de la gestion budgétaire. Il est accompagné d'analyses détaillées de l'exécution des crédits par mission et par programme : ces notes d'analyse de l'exécution budgétaire sont publiées sur le site internet de la Cour concomitamment au rapport. L'acte de certification présente la position de la Cour sur les comptes de l'État avec ses motivations détaillées et le compte-rendu de ses vérifications.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par l'article 58-3 de la LOLF, est déposé conjointement à un rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques qui se tient en juin ou juillet. Il comprend une analyse de la situation d'ensemble des finances publiques pour l'année passée et l'année en cours et une analyse de leurs perspectives pour les années à venir. Il présente aussi des comparaisons internationales, des analyses des outils de programmation et de pilotage des finances publiques ainsi que des pistes de réflexion en vue de réformes structurelles. Il a été transmis le 29 juin 2016.

L'examen par le Parlement du projet de loi de financement de la sécurité sociale est pour sa part précédé par le rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établi par la Cour en application des articles LO. 132-2-1 du code des juridictions financières et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui porte sur les comptes annuels des organismes nationaux et sur les comptes combinés des quatre branches et de l'activité de recouvrement du régime général. Il a été transmis le 27 juin 2016.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est également destinataire du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu par les articles LO. 132-3 du code des juridictions financières et LO. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale. Ce rapport présente un tableau d'ensemble de la situation et des perspectives financières de la sécurité sociale, et des analyses par branche et régime, ainsi que les observations et recommandations de la Cour sur de nombreux aspects des dépenses et des recettes des organismes sociaux. Il a été transmis le 20 septembre 2016.

À travers l'article liminaire de la loi de finances, le Parlement se prononce sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques, qui comprennent les collectivités territoriales et leurs regroupements. Pour éclairer ses débats, la Cour publiait, depuis 2013 et de sa propre initiative, un rapport public thématique consacré à la situation des finances publiques locales. La remise de ce rapport au Gouvernement et au Parlement est désormais obligatoire en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le rapport de 2016, le deuxième au titre de ces nouvelles dispositions législatives, a été publié le 11 octobre. Il constate qu'en dépit de la réduction de la dotation globale de fonctionnement, la situation financière globale des collectivités territoriales s'est améliorée, grâce à des mesures d'économies de dépenses et au dynamisme de la fiscalité locale. Le rapport préconise par ailleurs un pilotage budgétaire plus efficace, fondé sur une plus grande prévisibilité des ressources et une concertation mieux organisée avec l'État afin de faciliter les efforts de gestion des collectivités locales. Un chapitre de ce rapport est consacré à la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale qui constitue un levier essentiel de la maîtrise des dépenses locales et une source d'efficacité et d'efficience accrue de l'action publique locale.

Enfin, en application de l'article 58-6 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificatives, notamment celui qui est traditionnellement déposé en fin d'année, sont accompagnés d'un rapport de la Cour présentant une analyse des crédits de l'État ouverts par décrets d'avance depuis la dernière loi de finances.

La Cour apporte donc son concours au Parlement tout au long de la procédure d'examen des textes relatifs aux finances publiques.

De son côté, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, rend des avis sur les prévisions économiques et sur

les soldes structurels, c'est-à-dire corrigés de l'effet des fluctuations de la conjoncture, de l'ensemble des administrations publiques qui sont associés aux projets de loi de règlement, de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale.

Tableau n° 14 : calendrier des rapports sur les finances publiques

| <i>Rapport</i> | <i>Référence</i> | <i>Date de publication en 2016</i> |
|---|--|------------------------------------|
| <i>Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État</i> | Article 58-4 de la LOLF | 25 mai |
| <i>Acte de certification des comptes de l'État</i> | Article 58-5 de la LOLF | 25 mai |
| <i>Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques</i> | Article 58-3 de la LOLF | 29 juin |
| <i>Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale</i> | Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières | 27 juin |
| <i>Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale</i> | Article LO. 132-3 du code des juridictions financières | 20 sept. |
| <i>Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics</i> | Article LO. 132-7 du code des juridictions financières | 11 octobre |
| <i>Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décrets d'avance</i> | Article 58-6 de la LOLF | 5 décembre |

Source : Cour des comptes

II - Les communications

A - Les demandes d'enquête

Le Parlement a la faculté d'adresser à la Cour des comptes des demandes d'enquêtes ou d'évaluation sur des sujets spécifiques : les commissions des finances (article 58-2 de la LOLF), les commissions d'enquête (article L. 132-4 du code des juridictions financières), les commissions des affaires sociales (article LO. 132-3-1 du même code) et les présidents des assemblées (article L. 132-5 du même code). Dans ce

dernier cas, les enquêtes ont été jusqu'à présent destinées au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale et portent sur des évaluations de politiques publiques (cf. chapitre V).

La définition du sujet et de son champ fait l'objet d'une concertation entre la Cour et l'instance à l'origine de la demande. La Cour publie sur son site sa communication avec l'accord de l'assemblée concernée.

En 2016, 17 rapports réalisés à la demande du Parlement ont été publiés.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances publiées en 2016

| | |
|----------------------------|--|
| Assemblée nationale | La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF), une rationalisation à poursuivre |
| | La protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante |
| | Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements |
| | Les jeunes sortis sans qualification du système scolaire |
| Sénat | La journée Défense et citoyenneté |
| | L'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement durable |
| | L'État et la compétitivité du transport aérien, un rôle complexe, une stratégie à élaborer |
| | L'enseignement français à l'étranger : insuffler une nouvelle dynamique |
| | Les opérations extérieures de la France 2012-2015 |

Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des affaires sociales publiées en 2016

| | |
|----------------------------|---|
| Sénat | La prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire |
| | L'imagerie médicale |
| Assemblée nationale | Les données personnelles de santé gérées par l'assurance-maladie : une utilisation à développer, une sécurité à renforcer |
| | L'hospitalisation à domicile |

Source : Cour des comptes

Tableau n° 17 : enquêtes réalisées à la demande des Présidents des assemblées publiées en 2016

| | |
|--|---|
| Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale | Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (janvier 2016) |
| | Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques (février 2016) |
| | La régulation des jeux d'argent et de hasard (octobre 2016) |
| | Les aides à l'accession à la propriété (novembre 2016) |

Source : Cour des comptes

B - La communication des autres travaux

L'article L. 143-6 du code des juridictions financières précise que le rapport public annuel est adressé au Président de la République et présenté devant le Parlement. À l'occasion de sa publication, le Premier président est invité à venir s'exprimer dans les hémicycles de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette session solennelle peut être complétée par des auditions sur des sujets évoqués dans le rapport public.

En application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, ainsi que les réponses qui y sont apportées, sont transmises aux commissions des finances et aux autres commissions dans leurs domaines de compétences, dans un délai de deux mois.

En application du même article, les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprises publiques sont également transmis dans un délai d'un mois aux membres du Parlement désignés à cet effet.

En outre, les commissions des finances et, dans leur domaine de compétences, les autres commissions permanentes et les commissions d'enquête peuvent demander la transmission des autres constatations et observations définitives de la Cour.

Les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont transmis aux présidents des commissions des finances en application de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières.

En 2016, 31 référés, 28 rapports particuliers, 10 lettres de président de chambre avec observations définitives et 4 rapports sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions devant le Parlement

Chaque année, une cinquantaine d'auditions se déroulent devant les différentes commissions et délégations du Parlement.

Les rapports issus de demandes du Parlement sont systématiquement présentés devant la commission ou l'instance à l'origine de la demande. Ces auditions sont l'occasion pour la Cour de préciser ses constats.

À titre d'exemple, le Premier président de la Cour a été auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2016 sur l'exécution des crédits du budget 2015 des missions *Justice* et *Sécurité*. Le président de la 4^{ème} chambre a été entendu par le Sénat le 20 octobre 2016 au sujet du rapport relatif à l'enseignement français à l'étranger. Le 28 septembre 2016, le président de la 6^{ème} chambre a présenté à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, et notamment les éléments de comparaison entre les systèmes allemand et français de protection sociale. Enfin, la commission des affaires sociales

du Sénat a entendu le président de la 5^{ème} chambre sur les politiques publiques d'hébergement d'urgence. De manière générale, les commissions parlementaires permanentes, les commissions d'enquête et les rapporteurs des différents projets et propositions de loi auditionnent très régulièrement des magistrats de la Cour, dans le cadre des travaux qu'ils ont pu mener.

*

**

La collaboration entre la Cour et le Parlement s'est fortement intensifiée ces dernières années, notamment en application des dispositions de la LOLF et dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008.

Chapitre IV

La certification des comptes

Aux termes de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Suivant l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la qualité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État et du régime général de la sécurité sociale, soit en rendant compte des certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques (cette certification intervient en année N sur les comptes de l'année N-1 – ainsi, les travaux de certification en 2016 ont porté sur les comptes de l'exercice 2015).

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes.

À cette fin, dans le cadre des missions de certification qui lui sont confiées, la Cour des comptes met en œuvre une démarche d'audit qui, en application de ses normes professionnelles⁵⁹, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré).

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux modalités de présentation généralement applicables en matière d'audit d'états financiers, qui prévoient notamment qu'une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, voire une

⁵⁹ Recueil des normes professionnelles, § V.3. « La Cour des comptes applique les dispositions des normes ISA et de la norme ISQC 1 dans la mesure de leur compatibilité avec la nature particulière de ses missions de certification ainsi qu'avec les dispositions du code des juridictions financières. ». Cf. également encadré, première partie, chapitre II.

impossibilité ou un refus de certifier, est formulée si des difficultés significatives – désaccords avec le producteur des comptes ou limitations dans l'étendue des vérifications – sont identifiées et non résolues à l'issue de l'audit.

Au-delà, la Cour s'attache par ses observations et recommandations à accompagner l'amélioration permanente de la fiabilité et de la sincérité des comptes qu'elle a pour mission de certifier.

La démarche d'audit de la Cour

La Cour applique une démarche d'audit homogène, qui se concentre sur quatre enjeux principaux :

1- l'évaluation du risque, de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs dans l'application des règles de gestion, ou dues à des écarts des règles de gestion par rapport aux règles de droit ;

2- l'existence d'un chemin de révision entre les opérations de gestion effectuées par l'entité et leur enregistrement en comptabilité générale ;

3- la conformité des états financiers aux référentiels comptables qui leur sont applicables, la permanence des méthodes, la réalité des actifs, l'exhaustivité du recensement des passifs et leur correcte évaluation, ainsi que l'exactitude du résultat des opérations de l'exercice ;

4- l'appréciation de la fiabilité de l'information financière procurée par les états financiers, y compris leurs annexes.

Une part significative des vérifications de la Cour se concentre sur l'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle interne. En effet, au regard du nombre des opérations effectuées, la fiabilité des comptes est subordonnée à la mise en place de dispositifs de contrôle interne (notamment les contrôles embarqués dans les systèmes d'information, les procédures de gestion, les supervisions internes aux services ordonnateurs et les contrôles des agences comptables) qui permettent de prévenir, de détecter et de corriger en temps voulu une anomalie de portée financière significative. La Cour examine également l'audit interne, qui doit permettre de vérifier l'efficacité du contrôle interne.

La Cour accompagne par ses constats l'amélioration des dispositifs mis en place par les entités certifiées. Elle évalue les progrès accomplis et l'importance des chantiers engagés, ainsi que les évolutions encore nécessaires pour fiabiliser les états financiers.

La certification des comptes est ainsi un levier de modernisation de la gestion, en termes de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

Au-delà du champ des organismes dont les comptes sont certifiés par la Cour, celle-ci est chargée d'un rôle plus général d'appréciation de la fiabilité des comptes des administrations publiques, par l'avis qu'elle donne tous les trois ans (la prochaine fois en 2017 pour l'exercice 2016), concernant les administrations dont les comptes sont soumis à certification par un commissaire aux comptes.

I - La certification des comptes de l'État

A - Le fondement et le périmètre de la certification

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a introduit une profonde réforme comptable pour l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire, largement fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient également une comptabilité générale fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, et sur des règles qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Ainsi, l'État publie désormais chaque année un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et des notes annexes présentant notamment ses principaux engagements hors bilan.

Ces états financiers retracent les opérations des services, établissements ou institutions de l'État non dotés de la personnalité juridique. Ce périmètre comprend les pouvoirs publics au sens de la Constitution (principalement les assemblées parlementaires, la présidence de la République et le Conseil constitutionnel), les administrations centrales et déconcentrées de l'État, mais aussi les budgets annexes, les comptes de commerce et tous les fonds qui n'ont pas la personnalité juridique mais sur lesquels l'État détient des droits.

Fin 2015, cet ensemble représentait :

- 953 Md€ d'actifs, 1 861 Md€ de dettes financières et 3 300 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 491 Md€ de charges et 408 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 130 millions d'enregistrements comptables ;
- au moins 300 applications informatiques de gestion, dont une vingtaine alimente directement le progiciel comptable de l'État qu'utilisent environ 55 000 agents.

C'est dans ce contexte que le 5° de l'article 58 de la LOLF a confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, afin d'assurer la transparence des comptes publics qui est due aux citoyens et d'éclairer le Parlement chargé d'approuver les comptes de l'État.

La réalisation de cette mission à partir de 2006 a conduit la Cour à s'organiser pour disposer de procédures adaptées et de compétences spécialisées en audit financier.

Chaque année, elle exprime de manière indépendante sa position sur les comptes de l'État dans un document appelé « acte de certification », selon les modalités de présentation généralement applicables en matière de certification d'états financiers.

**La comptabilité générale de l'État, dix ans après :
une nouvelle étape à engager**

La Cour des comptes a publié, en février 2016, un rapport visant à apprécier les effets de la mise en place, par la loi organique relative aux lois de finances, de la comptabilité générale de l'État⁶⁰.

Une comptabilité renouvelée mais encore peu utilisée en 2016

Dix ans après, la Cour constate que nombre des objectifs initiaux ont été atteints :

- la comptabilité générale a permis une meilleure connaissance de la situation financière de l'État ;
- elle a contribué à la modernisation de sa fonction financière ;

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La comptabilité générale de l'État, dix ans après, une nouvelle étape à engager*. La Documentation française, février 2016, 146 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- elle a eu un effet d'entraînement en termes de fiabilité et de transparence, y compris sur les comptabilités d'autres entités publiques (tels les établissements publics).

Toutefois, la réforme comptable s'est heurtée à plusieurs limites importantes :

- l'établissement de la comptabilité générale de l'État mobilise fortement l'administration, qui demeure confrontée à des difficultés récurrentes de mise en œuvre dans les ministères ainsi qu'à des réserves persistantes sur le système d'information financière, le contrôle interne et l'audit ;
- l'administration l'utilise, en pratique, assez peu et elle est largement ignorée de ses autres destinataires, notamment les parlementaires et les agences de notation.

Utiliser davantage la comptabilité générale de l'État pour moderniser la gestion publique

Pour remédier à cette situation, une nouvelle étape doit être engagée. La Cour formule plusieurs recommandations à droit constant pour, d'une part, améliorer les conditions d'établissement de la comptabilité générale de l'État et, d'autre part, faire en sorte qu'elle soit davantage utilisée.

Elle recommande de mieux proportionner les efforts réalisés pour fiabiliser les comptes et de prendre davantage en considération les besoins des gestionnaires et leurs contraintes. Ces derniers devraient être mieux accompagnés et bénéficier de programmes de formation adaptés. Les comptabilités budgétaire et générale devraient être articulées chaque fois que possible et les procédures comptables devraient davantage être automatisées et dématérialisées.

Pour accroître l'utilisation de la comptabilité générale, il convient de donner aux comptables ministériels un accès complet à cette dernière et d'expérimenter la diffusion systématique de restitutions comptables sur leur champ de responsabilité comme sur celui des gestionnaires. Le développement de la comptabilité analytique devrait être envisagé là où les enjeux le justifient, de même que la combinaison des comptes de l'État avec ceux de ses principaux opérateurs.

Surtout, la Cour invite l'administration à définir rapidement une stratégie pluriannuelle de développement de la comptabilité générale de l'État et à présenter chaque année au Parlement les résultats de sa mise en œuvre.

B - Les résultats depuis 2006

La position de la Cour sur les premiers comptes de l'État produits sous l'empire de la LOLF, relatifs à l'exercice 2006, comportait treize réserves, regroupant chacune de manière conventionnelle de nombreux points d'audit. Toutes ces réserves étaient qualifiées de substantielles, de manière à souligner à la fois l'importance des problématiques soulevées et leur caractère durable. Ce choix d'une certification initiale assortie de réserves – plutôt que celui d'un refus ou d'une impossibilité de certifier – s'inscrivait dans la perspective d'accompagner de manière constructive une réforme comptable ambitieuse mais fragile, reposant sur une mobilisation considérable et inédite des services de l'État.

Par la suite, au travers d'un dialogue constant entre la Cour et les services de l'État, des progrès significatifs ont été réalisés chaque année dans la tenue d'une comptabilité générale de l'État en droits constatés, dans le cadre d'une trajectoire exigeante de fiabilisation.

Ainsi, le nombre de réserves formulées est passé de treize sur les comptes de l'exercice 2006 à douze sur ceux des exercices 2007 et 2008, puis à neuf sur ceux de l'exercice 2009, et à sept sur ceux de l'exercice 2010. Ce nombre est resté inchangé sur les comptes des exercices 2011 et 2012, témoignant d'une pause dans la dynamique d'amélioration. En effet, la mise en place progressive à partir de 2009 du progiciel de gestion intégré Chorus, en remplacement des anciennes applications comptables, et le passage de la comptabilité générale de l'État dans ce nouvel environnement au 1^{er} janvier 2012, ont fortement mobilisé l'administration au cours de cette période.

La mise en place de Chorus s'étant achevée avec succès en 2012, la dynamique de progrès qui avait été constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et, en mai 2014, la Cour a certifié les comptes de l'État pour l'exercice 2013 en formulant cinq réserves substantielles, contre sept un an auparavant.

Le nombre de réserves est resté inchangé sur les comptes des exercices 2014 et 2015, mais des avancées ont été constatées dans tous les domaines, certaines ayant permis d'apporter une réponse satisfaisante à des constats qui étaient relevés depuis plusieurs exercices.

De par son incitation forte et continue à l'amélioration des comptes, au travers d'un dialogue constant et nourri entre certificateur et producteur des comptes, la certification des comptes est un facteur de modernisation de l'action de l'État.

Tableau n° 18 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2015

| | Exercices 2006 à 2008 | Exercices 2009 à 2012 | Exercices 2013 à 2015 | | |
|---------------------------------|--|--|---|---|--|
| Réserves maintenues | Le système d'information financière | | | | |
| | Le contrôle interne et l'audit interne ministériels | | | | |
| | Les produits régaliens | | Depuis l'exercice 2013, la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes est relancée avec la mise en place de chantiers pluriannuels. | | |
| | Les immobilisations et les stocks du ministère de la défense | | | | |
| Réserves progressivement levées | Les immobilisations financières | | Exercices 2009-2012 : préparation et passage au 1 ^{er} janvier 2012 de la comptabilité générale dans le progiciel Chorus. | | |
| | Le patrimoine immobilier | | | | |
| | Les passifs non financiers | | <p>Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, des progrès significatifs ont été régulièrement réalisés dans la tenue d'une comptabilité des opérations de l'État en droits constatés.</p> <p>Ces progrès ont conduit, en neuf ans, à la levée de treize réserves. Les comptes de 2015, certifiés avec cinq réserves substantielles, reflètent de nouvelles avancées.</p> <p>Plus largement, la Cour s'attache à accompagner l'amélioration continue de la fiabilité des comptes de l'État en identifiant dans son acte de certification les axes sur lesquels des progrès doivent être réalisés par l'administration pour que cette dernière parvienne, par étapes successives, à une certification sans réserve.</p> | | |
| | Le réseau routier | Les autres immobilisations et stocks des ministères civils | | | |
| | Le compte des opérations de la COFACE | | | La caisse d'amortissement de la dette sociale | |
| | Les immobilisations spécifiques | | | | |
| | Les fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts | | | Les autres immo. financières | |
| | Les contrats d'échanges de taux | | | Les comptes de trésorerie | |
| | Les comptes des pouvoirs publics | | | Les provisions pour risques | |
| | Exercice 2006 : comptes de l'État établis pour la première fois et certifiés avec treize réserves. | | | | |

Source : Cour des comptes

II - La certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

A - Le fondement et le périmètre de la certification

En application des dispositions de l'article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour établit chaque année un rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, dans lequel elle exprime neuf opinions distinctes, portant sur :

- les comptes combinés de chacune des quatre branches du régime général (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement ;

- les comptes annuels des quatre établissements publics nationaux têtes de réseaux des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

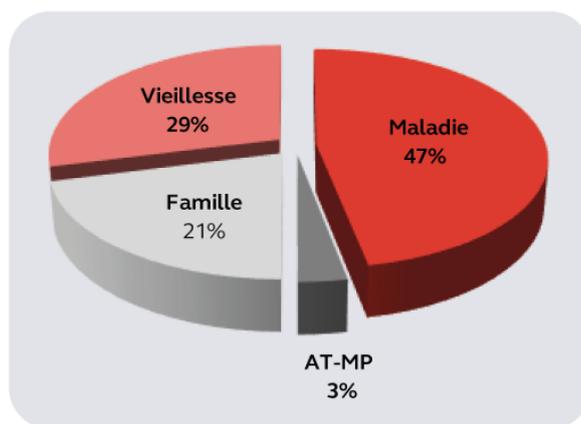
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 269 organismes de base.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par l'importance des masses financières en jeu et la volumétrie des opérations effectuées et comptabilisées, qui se chiffrent chaque année à plusieurs centaines de millions.

L'activité du régime général comprend le recouvrement de cotisations et de contributions sociales et d'impositions pour son compte et pour le compte d'autres attributaires (autres régimes de sécurité sociale et de protection sociale, État, Unédic, etc.) et la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers (État et collectivités territoriales).

Les masses financières entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont ainsi atteint, en 2015, 526,4 Md€ pour les ressources affectées aux branches du régime général et à d'autres attributaires et 425,6 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,1 % et 19,5 % du PIB.

Graphique n° 1 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2015 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

B - L'audit des comptes de 2015

La campagne de certification des comptes de l'exercice 2015 constitue le dixième exercice de certification des comptes du régime général par la Cour des comptes. Selon une approche d'audit renouvelée, tirant les conséquences de neuf années d'examen approfondi des processus métiers et comptables des comptes des organismes concernés, les travaux de certification ont été conduits dans un calendrier redéfini à la suite de l'avancement de deux semaines des dates de clôture des comptes des organismes de sécurité sociale.

La Cour a effectué ses travaux dans les organismes nationaux, en leur double qualité d'établissements dont elle certifie les comptes et de têtes des réseaux dont elle certifie les comptes combinés. Elle a également réalisé des vérifications dans 17 organismes de base des différents réseaux.

À l'issue des demandes d'ajustement acceptées par les organismes nationaux et leurs autorités de tutelle, le régime général de sécurité sociale a dégagé un résultat déficitaire, toutes branches confondues, de - 6,8 Md€ (contre - 9,7 Md€ pour 2014).

Comme en 2014, la Cour a certifié avec réserves les états financiers de la totalité des entités du régime général.

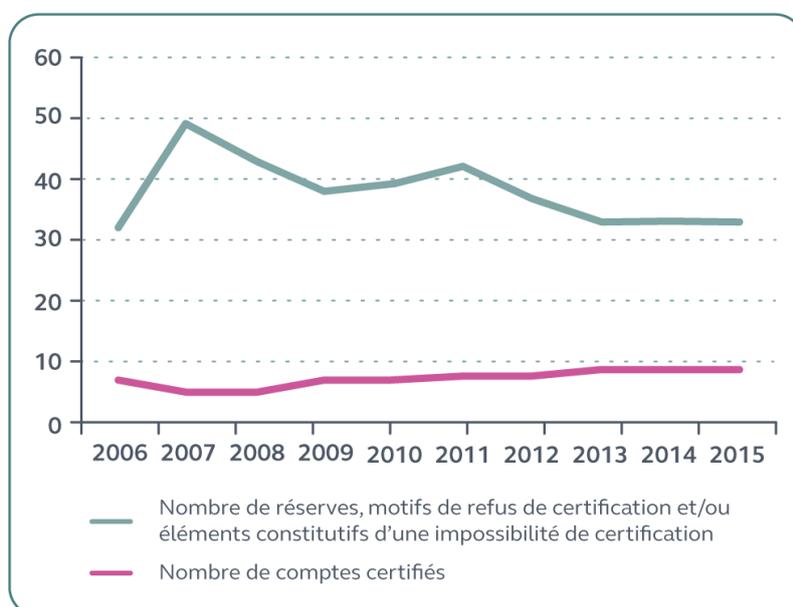
Graphique n° 2 : pourcentage de comptes ayant obtenu la certification



Source : Cour des comptes

Malgré les progrès relevés en 2015, la Cour a maintenu le même nombre de réserves qu'en 2014 (soit 33 réserves) sur les comptes des quatre branches et de l'activité de recouvrement. En effet, l'approfondissement des travaux d'audit a conduit à renforcer certains constats et à en formuler de nouveaux pouvant avoir des incidences significatives, sans que cela soit le signe d'une détérioration générale de la qualité des comptes.

Graphique n° 3 : évolution des positions de la Cour



Source : Cour des comptes

La Cour s'inscrit dans une démarche d'accompagnement des progrès des branches du régime général en matière de maîtrise des risques et de fiabilité de leurs comptes. La certification des comptes contribue à la qualité du service rendu aux assurés, à la sécurisation de la gestion des organismes de sécurité sociale et à la sauvegarde des intérêts financiers de la sécurité sociale. Comme pour l'État, elle constitue un puissant levier de modernisation⁶¹.

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2016*, chapitre X : la certification des comptes des régimes de base de sécurité sociale : une première étape réussie, de nouveaux enjeux, p. 423-466. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

III - La certification des comptes des assemblées parlementaires

La mission de certification des comptes des assemblées parlementaires s'organise dans un cadre *ad hoc* qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des assemblées⁶². Ce cadre est formalisé dans une convention signée en juillet 2013 avec le président de chaque assemblée, qui en définit les modalités.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont distincts de ceux de l'État mais sont destinés à y être intégrés. Cela induit pour le teneur des comptes de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de façon à répondre aux exigences du référentiel comptable de celui-ci. Cela justifie aussi que l'audit annuel dont ils font l'objet soit mis en œuvre dans des conditions comparables. La mission comporte dès lors, comme les autres travaux de certification conduits par la Cour, une phase préliminaire consacrée à l'examen du contrôle interne, c'est-à-dire des procédures et opérations qui interviennent en amont des comptes, et une phase finale, à l'issue de laquelle les tests pratiqués sur les états financiers mettent la Cour en mesure de formuler une opinion globale sur les comptes.

Pour la troisième année, la Cour a réalisé en 2016 deux audits, en vue de la certification des comptes de l'exercice 2015. Elle a apprécié la conformité des états financiers aux référentiels comptables des assemblées, qui ne se distinguent que sur des points très limités du plan comptable général et des normes applicables à l'État.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2015 :

- le Premier président de la Cour des comptes a adressé en mai 2016, respectivement au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat, le rapport de certification par lequel la Cour a constaté qu'aucune des observations faites pendant l'audit n'avait mis en lumière un risque ou une incertitude de nature à affecter la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes. Comme elle l'avait fait à l'issue des exercices précédents, elle a certifié ces comptes sans réserve. Cette opinion est assortie, comme c'est l'usage en matière de certification, d'observations sur les corrections apportées aux comptes et sur les éléments les plus significatifs portés dans l'annexe, notamment ceux relatifs aux engagements sociaux à moyen et long terme ;

⁶² Sur la base de l'article 47-2 de la Constitution, de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de l'article 58-5° de la LOLF et du règlement de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

- le président de la quatrième chambre de la Cour a par ailleurs transmis au secrétaire général de la Questure de chacune des assemblées une synthèse, de nature plus technique, formulant un certain nombre de recommandations (18 pour l'Assemblée nationale, 34 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de formalisation des procédures de contrôle interne. Pour l'une et l'autre assemblées, un nombre significatif de recommandations ont été levées en 2016, compte tenu des progrès réalisés et d'autres, nouvelles, ont été formulées concernant des domaines où la Cour n'avait pas encore effectué de diligences.

IV - L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales

L'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Au terme d'une période d'une année, pendant laquelle les collectivités intéressées pouvaient se manifester, une cinquantaine de candidatures ont été reçues. Après avis du Premier président de la Cour des comptes, les ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics ont, par arrêté du 10 novembre 2016, retenu une liste de 25 collectivités et groupements qui participeront à cette expérimentation.

L'échantillon des collectivités expérimentatrices couvre l'ensemble du territoire métropolitain, ainsi que La Réunion et la Guadeloupe. Il comporte des collectivités de toutes tailles (la plus importante étant la Ville de Paris) et de tous types (régions, départements, métropole, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicat départemental).

Comme cela est prévu par la loi, chaque collectivité signera une convention avec le Premier président de la Cour des comptes, précisant l'organisation des travaux pendant la période d'expérimentation, lesquels commenceront en 2017 par un diagnostic global d'entrée, sorte d'état des lieux préalable.

Il sera rendu compte régulièrement du déroulement de ces travaux par la Cour des comptes, à qui il appartient de préparer un bilan intermédiaire, en 2018, puis un bilan final, en 2023, de cette expérimentation décidée par le législateur.

*

**

Nouveauté instaurée par la LOLF qui lui imposait de développer un nouveau métier, de nature très différente de ses anciennes missions de juger et contrôler, la certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale est une mission dont la Cour a su se servir pour contribuer à la modernisation de la gestion publique.

Si le nombre de réserves est demeuré inchangé en 2014, tant en ce qui concerne les comptes de l'État que ceux des quatre branches du régime général de sécurité sociale et de l'activité de recouvrement, la levée de certaines parties de réserve témoigne ainsi d'améliorations dans la fiabilité des comptes.

Réalisée en 2016 pour la troisième année, la certification des comptes des assemblées pour l'exercice 2015, qui s'inscrit dans un cadre juridique différent, a également permis de constater les progrès réalisés.

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements est un nouveau chantier qui s'ouvre en 2017 et doit contribuer à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics en France.

Chapitre V

L'évaluation

L'évaluation est la plus récente des missions de la Cour. Elle a été introduite en 2011 dans le code des juridictions financières par son article L. 111-3-1 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette nouvelle disposition découle de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui l'ajoute aux missions de la Cour dans le cadre de son assistance au Parlement et au Gouvernement.

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts, ainsi que les raisons qui les expliquent. Cette ambition d'estimer la pertinence des politiques aux regards de leurs objectifs va au-delà des seuls aspects comptables et budgétaires d'un contrôle de la gestion. La publication systématique des évaluations participe à la mission que confère la Constitution à la Cour de « contribuer à l'information des citoyens ». Cette démarche, qui associe les principales parties prenantes, traduit l'adaptation de la Cour aux nouvelles attentes de la société civile.

Après une période d'expérimentation avec des évaluations demandées par l'Assemblée nationale ou réalisées sur autosaisine, la Cour a progressivement amélioré sa méthodologie, pour aboutir en décembre 2014 à la publication de normes professionnelles applicables aux évaluations⁶³. Celles conduites en 2015 sont les premières à les appliquer intégralement.

⁶³ Les normes professionnelles des juridictions financières sont présentées en première partie, chapitre I.

I - La Cour, acteur institutionnel de l'évaluation

A - Une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté l'évaluation des politiques publiques aux deux attributions traditionnelles du Parlement, le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement (article 24 de la Constitution). L'Assemblée nationale a créé en son sein un organe spécifique, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Les missions de la Cour s'en sont trouvées modifiées : ainsi, aux termes de l'article 47-2 de la Constitution : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

La loi du 3 février 2011⁶⁴ précise les conditions de cette assistance au Parlement : la Cour doit être saisie par les Présidents des assemblées parlementaires ; elle est invitée à produire son rapport écrit dans les 12 mois suivant sa saisine. Cette disposition a été intégrée dans les articles L. 111-3-1 (« La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ») et L. 132-5 du code des juridictions financières.

L'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières dispose que « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette évaluation peut être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, ou l'être à l'initiative de la Cour.

B - La place particulière de la Cour

Les acteurs de l'évaluation sont de plus en plus nombreux. Outre le Parlement, le Gouvernement diligente également des évaluations de politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y fait largement appel. Les administrations centrales pratiquent

⁶⁴ Loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

aussi de plus en plus l'évaluation, notamment grâce à leurs inspections générales. Au niveau territorial, les collectivités conduisent de même leurs propres évaluations. Enfin, le nombre d'organismes indépendants qui effectuent des évaluations de politiques publiques est en augmentation. Ce sont des universités, des établissements publics de recherche, des associations ou encore des cabinets privés.

Dans ce contexte, la Cour occupe une place particulière à trois titres : son positionnement institutionnel et notamment les garanties d'indépendance qu'il procure ; sa connaissance des acteurs et des activités publics ; les interactions de sa mission générale d'appréciation du bon emploi des fonds publics avec l'évaluation des politiques publiques.

Il n'en demeure pas moins que la Constitution, tout en faisant de l'évaluation des politiques publiques une attribution distincte du contrôle de l'action du Gouvernement, et en reconnaissant en même temps une mission propre d'assistance à ce titre à la Cour des comptes, ne la définit pas, mais reprend la distinction communément admise entre évaluation et contrôle. Dès lors, les questions de définition et de méthode ont dû être clarifiées, l'un des enjeux pour la Cour étant de distinguer les audits de performance qui se rattachent encore aux logiques de contrôle de la bonne gestion (voir art. L. 111-3 du code des juridictions financières) et l'évaluation des politiques publiques qui met en jeu la discussion des objectifs et la dimension sociétale.

II - Une méthodologie nouvelle

A - L'évaluation, outil de la transparence

L'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques aux objectifs variés que les pouvoirs publics cherchent à poursuivre. Le but final de l'évaluation est de pouvoir éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi faciliter les choix démocratiques. En cela, elle se différencie et complète les contrôles de la Cour qui examinent principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁶⁵ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

⁶⁵ Efficacité (efficience) : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés (les moyens mobilisés).

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité, la pertinence et l'utilité⁶⁶ de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes⁶⁷.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques et des mentalités. Le fonctionnement des administrations demeure en effet encore marqué par une culture qui met trop l'accent sur les moyens et s'intéresse moins aux résultats. Il est ainsi fréquent de constater que la France consacre des moyens équivalents voire supérieurs à ses voisins pour une politique publique donnée, sans que les résultats obtenus soient à la hauteur des moyens investis – comme la Cour l'a montré en 2015, par exemple, dans son rapport relatif au coût du lycée⁶⁸. Parmi les tout premiers pays de l'OCDE pour le niveau de la dépense publique rapportée à la richesse nationale, 57 % du PIB en 2013 contre environ 45 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, la France est bien plus rarement parmi les premiers, lorsque les résultats sont mesurés.

L'évaluation pose des questions méthodologiques exigeantes. Afin d'établir un lien causal entre un dispositif et un résultat, elle doit se prémunir des erreurs d'interprétation, des biais de sélection, des causalités inverses, des interactions de la politique étudiée avec d'autres, ainsi que des effets multiples, directs et indirects, de la politique en question. Ces difficultés peuvent pour partie être surmontées par le recours à des techniques économétriques, statistiques et de sciences sociales parfois complexes, afin d'étudier ces causalités. La mise en œuvre de ces méthodes pose toutefois des questions différentes suivant les institutions qui s'engagent dans l'évaluation.

⁶⁶ Pertinence (utilité) : rapport entre les objectifs (les résultats) d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

⁶⁷ Ce terme n'est pas un concept juridique aux contours précis. Sont « parties prenantes », d'après l'OCDE, les individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt particulier dans la façon dont la politique fonctionne ou dans son évaluation.

⁶⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La notion d'évaluation des politiques publiques

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique d'amélioration des connaissances sur la façon dont les instruments des politiques publiques atteignent – ou n'atteignent pas – leurs objectifs initiaux. Une politique peut en effet avoir de multiples effets, parfois loin du champ initialement ciblé. Ces évaluations d'impacts sont réalisées à partir de mesures quantitatives des effets d'une politique publique mesurés sur ses bénéficiaires initialement concernés. Cette détermination repose sur des analyses statistiques pour remonter à la causalité entre la politique et ses effets, par exemple en les comparant à ce qui se serait passé en l'absence de la politique considérée (appelé aussi scénario contrefactuel), tout en évitant d'introduire de biais de sélection. Cela peut être réalisé à partir d'expérimentations réelles, à l'image de ce qui est fait dans le domaine médical, ou dans le cadre d'expériences dites naturelles, c'est-à-dire quand il est possible, *ex post*, de comparer deux groupes d'individus semblables, séparés de manière non intentionnelle et dont l'un seulement a subi la politique. En général ces analyses d'impacts peuvent être complétées par des analyses socio-économiques (dites aussi coût-bénéfice) afin de savoir si, pour la société, les bénéfices l'emportent sur les coûts.

L'approche précédente exige, quand elle est praticable, l'accès à de grandes bases de données validées, des outils mathématiques élaborés et un délai de réalisation suffisant. La Cour commence à mettre en œuvre cette méthodologie quantitative sur des dispositifs restreints d'une politique publique. Elle peut aussi la sous-traiter en tout ou partie à des équipes universitaires, dans les limites de ses capacités financières.

Comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise principalement l'approche qualitative pour estimer et comprendre les relations de causalité entre les actions d'une politique et les effets pour ses bénéficiaires. Cette approche, héritée des sciences sociales, ne repose pas autant sur les méthodes statistiques que la précédente mais fait appel à une forte implication des parties prenantes. De ce seul point de vue, les évaluations se différencient nettement de la méthodologie des contrôles et enquêtes habituelles de la Cour.

Les besoins sur les bases de données et les outils statistiques ou de sondage restent cependant importants et dépendent des sujets et de la méthode choisie pour les évaluations qui seront conduites à la Cour. La méthodologie vis-à-vis des parties prenantes est spécifique elle aussi car elle repose sur des méthodes des sciences sociales pour le choix des représentants, la transparence initiale vis-à-vis de leur rôle, et les outils utilisés : sondage, conférence de consensus, « *focus group* », diagnostics partagés, etc. La Cour s'appuie aussi assez systématiquement sur des experts pour ses évaluations⁶⁹.

Quelle que soit l'approche utilisée, une évaluation implique une publication des résultats et l'indépendance de ceux qui la réalisent vis-à-vis des commanditaires de la politique évaluée et de ceux qui la mettent en œuvre. C'est à ces conditions d'indépendance et de partage des connaissances que les évaluations constituent une démarche efficace, la responsabilité des politiques publiques restant aux citoyens et aux décideurs publics.

B - Une méthodologie s'appuyant sur les parties prenantes

Le retour d'expérience des premières évaluations conduites à la Cour à partir de 2011 a donné lieu le 10 juillet 2013 à une instruction du Premier président formalisant les évaluations. Outre leur définition, l'instruction exposait le cadre procédural de ces évaluations, les modalités de leur réalisation et de leur valorisation. À partir de 2015, les travaux d'évaluation sont menés à la Cour dans le cadre de normes professionnelles spécifiques à cette mission.

⁶⁹ Le nouvel article L. 112-7-2 du code des juridictions financières suite à l'ordonnance du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières, indique que « La Cour des comptes peut recourir, pour l'évaluation des politiques publiques, à l'assistance d'experts désignés par le Premier président. Elle conclut une convention avec les intéressés indiquant, entre autres, s'ils exercent leur mission à temps plein ou à temps partiel. Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la Cour des comptes. Le cas échéant, ils ont vocation à être affectés en chambre par le Premier président devant lequel ils prêtent le serment professionnel. Ils prennent alors le titre de conseiller expert. »

Le premier « conseiller expert » a été recruté en 2015 et affecté à la 6^{ème} chambre pour une évaluation de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool sur le fondement du code des juridictions financières.

La Cour considère que toute politique n'est pas forcément évaluable par ses soins. Pour elle, l'intérêt d'évaluer une politique publique s'apprécie à la lumière du jugement professionnel, exercé collectivement par référence aux enjeux et aux risques qui s'attachent à la conduite de la politique et à ses caractéristiques : objectifs, effets mesurables, dimension, ancienneté, environnement réglementaire, complexité institutionnelle. C'est pourquoi, tout projet d'évaluation d'une politique publique donne lieu à l'inscription préalable au programme de la Cour des comptes d'une note de faisabilité afin de confirmer son caractère évaluable et d'identifier ses principales parties prenantes.

Les politiques publiques sont souvent multisectorielles, ce qui implique des expertises pluridisciplinaires au sein de la Cour. Aussi, très souvent la formation délibérante pour une évaluation est une formation interchambres (FIC), ou interjuridictions (FIJ) s'il est aussi fait appel aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

La conduite des évaluations (instruction, délibéré et contradiction) ne diffère pas fondamentalement de celles des autres travaux de la Cour. Elle s'en distingue toutefois par deux aspects : la systématisation des comparaisons internationales sur les résultats des politiques et le rôle donné aux parties prenantes, les principales d'entre elles étant associées, dans toute la mesure du possible, aux travaux d'instruction.

À cet effet, une instance consultative, le « *comité d'accompagnement* », est constitué par le président de la formation compétente et associe certaines parties prenantes ainsi que des experts extérieurs. Ce comité est constitué d'un échantillonnage suffisamment représentatif des différents intérêts et opinions en jeu, afin de permettre des échanges et une information réciproque aux différents stades de l'instruction.

La présence du comité d'accompagnement ne dispense pas de la procédure contradictoire habituelle des contrôles de la Cour, permettant aux principales parties prenantes de faire connaître leurs remarques sur les observations provisoires de la Cour. Elle fait l'objet d'échanges écrits et éventuellement d'auditions. Les rapports d'évaluation sont complétés par l'exposé des opinions des principales parties prenantes recueillies au cours des travaux.

Les rapports réalisés à l'initiative de la Cour des comptes sont ensuite examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être arrêtés par la chambre du conseil en formation ordinaire ou plénière, puis publiés.

Les rapports d'évaluation réalisés à la demande du Parlement sont examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être communiqués à l'assemblée à l'origine de la demande.

La Cour des comptes assure un suivi des recommandations formulées dans ses rapports d'évaluation (cf. *infra*).

III - Les différentes évaluations conduites par la Cour

Du fait de leur complexité et de la mobilisation importante de ressources nécessaires à leur réalisation, les évaluations pouvant être réalisées par la Cour sont limitées en nombre. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) demande annuellement l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières (CJF). De plus, des évaluations peuvent être programmées chaque année sur autosaisine.

A - Évaluations effectuées à la demande de l'Assemblée nationale

Selon l'article L. 132-5 du CJF « la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, (...) pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. (...) »

L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes. (...) »

Dans ce cas des évaluations sur demande du Parlement ou du Premier ministre, la Cour s'assure que la demande est compatible avec ses moyens et son programme de travail, y compris au regard des exigences

d'équilibre qui s'y attachent⁷⁰, et qu'elle est réalisable dans le délai imparti. La note de faisabilité est préparée dès réception de la demande. Elle permet notamment de convenir avec les parlementaires du périmètre et des modalités précis de l'évaluation. Dans le cas où la note conclut à une impossibilité de réaliser une évaluation dans le respect des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête.

La remise du rapport donne lieu à une audition du Premier président. Sa publication intervient à cette occasion, simultanément par la Cour et l'assemblée parlementaire concernée. Les magistrats de la Cour se tiennent ensuite à la disposition de l'instance permanente compétente de l'assemblée parlementaire qui exploite le rapport, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'Assemblée nationale.

Le tableau suivant indique les différentes demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation⁷¹ ou enquête.

Tableau n° 19 : évaluations ou enquêtes demandées par l'Assemblée nationale (CEC) au titre de l'article L. 135-5

| <i>Date de publication</i> | Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête) |
|----------------------------|---|
| <i>Sept. 2011</i> | La politique de médecine scolaire (enquête) |
| <i>Nov. 2011</i> | La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation) |
| <i>Déc. 2012</i> | Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation) |
| <i>Déc. 2012</i> | Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation) |
| <i>Sept. 2013</i> | L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête) |
| <i>Déc. 2013</i> | La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête) |
| <i>Juillet 2014</i> | Le développement des services à la personne (enquête) |
| <i>Janv. 2015</i> | L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête) |

⁷⁰ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

⁷¹ Celles engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

| <i>Date de publication</i> | Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête) |
|----------------------------|--|
| <i>Déc. 2015</i> | Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête) |
| <i>Janvier 2016</i> | L'impact des téléprocédures sur la modernisation de l'État (enquête) |
| <i>Octobre 2016</i> | La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête) |
| <i>Novembre 2016</i> | Les aides à l'accèsion à la propriété (enquête) |

Source : Cour des comptes

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont cependant pas une nouveauté pour la Cour. Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'appréciation des résultats des politiques publiques et l'analyse des causes de ces résultats occupent une place importante dans les contrôles et les enquêtes. Pour autant, la Cour s'attache à distinguer évaluation et contrôle, quand bien même les contrôles peuvent comporter des volets d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience⁶⁵ d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence⁶⁶ des politiques publiques, permet d'encore mieux différencier les évaluations des autres missions de la Cour.

Les évaluations à l'initiative de la Cour sont choisies en fonction de leur valeur ajoutée. Celle-ci dépend à la fois des enjeux de la politique évaluée, de l'intérêt de la soumettre à une évaluation et de l'apport spécifique attendu de la réalisation de cette évaluation par la Cour.

L'évaluation de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool

Pour réaliser cette évaluation inscrite à son programme de travail pour 2015, la Cour, après avoir confirmé préalablement le caractère évaluable de cette politique publique, s'est appuyée sur une équipe pluridisciplinaire : une formation interchambres (FIC) composée des quatre chambres concernées (6^{ème} chambre pour la santé, 4^{ème} chambre pour les questions de sécurité et de justice, 1^{ère} chambre sur les aspects économiques et fiscaux, 7^{ème} chambre sur les questions agricoles) et une équipe de rapporteurs issus de deux chambres, complétée par un professeur de médecine, conseiller-expert pour l'évaluation au sens de l'article L. 141-4 du code des juridictions financières.

Cette équipe a conduit ses travaux en associant les principales parties prenantes au sein d'un comité d'accompagnement, composé d'addictologues et d'experts en santé publique, de représentants de la sécurité et de la justice, d'un préfet, d'un sociologue, d'un maire, d'un producteur et d'un distributeur.

Elle s'est appuyée sur des comparaisons internationales qui l'ont conduite dans plusieurs pays d'Europe (Danemark, Norvège, Suède, Angleterre, Écosse et Italie), sur des expériences de terrain, étudiées dans trois régions (Languedoc-Roussillon, Nord – Pas-de-Calais et Bretagne) ainsi que sur un sondage de l'IFOP auprès de 300 médecins généralistes.

Elle a mené une analyse exhaustive et détaillée de l'impact des différentes actions conduites, en documentant systématiquement ses constats, conformément aux normes professionnelles qui étaient intégralement appliquées pour la première fois à une telle évaluation.

Cette évaluation des politiques publiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool, publiée en juin 2016 sous forme de rapport public thématique⁷², a conduit la Cour à dresser un bilan plutôt mitigé des différentes actions publiques menées dans les différents domaines concernés : la santé, la prévention, la sécurité publique et la justice, l'éducation et la recherche, l'économie ou les finances publiques.

La Cour considère que la baisse régulière de la consommation d'alcool en France depuis une cinquantaine d'années ne doit pas occulter le maintien, voire le développement de conduites à risques qui touchent en France environ 3,4 millions de personnes. Au-delà de ses effets sur la santé, il faut rappeler que l'alcool est aussi responsable du quart des accidents mortels sur les routes et d'un grand nombre d'actes délictueux.

C'est pourquoi la Cour estime qu'il est nécessaire de mobiliser les acteurs publics en adoptant un programme global de lutte contre les consommations nocives d'alcool, comme cela a été le cas dans de nombreux pays étrangers qui ont réussi à mieux maîtriser le phénomène, en agissant sur l'ensemble des leviers disponibles : prévention, soins, intervention précoce des personnels de santé, enseignement et recherche, mais aussi limitation de l'accès à l'alcool pour les jeunes et sur le lieu de travail, restriction de la publicité, notamment sur les réseaux sociaux, ou amélioration des sanctions de la conduite en état d'alcoolisation.

⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Rapport d'évaluation sur les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool*. La Documentation française, juin 2016, 262 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La liste des évaluations achevées ou en cours est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 20 : évaluations à l'initiative de la Cour

| <i>Date de publication</i> | <i>Politique évaluée</i> |
|----------------------------|--|
| <i>Janv. 2012</i> | La politique d'aide aux biocarburants |
| <i>Janv. 2012</i> | La politique de l'assurance-vie |
| <i>Févr. 2012</i> | Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises |
| <i>Déc. 2012</i> | La politique de sécurité des navires |
| <i>Juin 2016</i> | Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool |
| <i>Février 2017</i> | La politique publique du logement social |

Source : Cour des comptes

Une évaluation sur la politique du logement social a été engagée en 2016, suite à une note de faisabilité qui a permis d'en délimiter le sujet, d'identifier les principales parties prenantes et de développer une méthodologie adaptée.

Une méthodologie en évolution constante : l'exemple de l'évaluation de la politique publique du logement social

Considérant la situation contrastée du logement en France selon les régions, cette évaluation a nécessité de doubler les analyses quantitatives et qualitatives de portée nationale par l'examen de territoires témoins, choisis pour leur caractère très différencié à partir d'indicateurs. Elle a, de ce fait, impliqué la constitution d'une formation interjuridictions associant des chambres régionales des comptes aux chambres compétentes de la Cour (5^{ème} chambre chargée du logement et 1^{ère} chambre chargée du crédit).

La Cour s'est appuyée sur les chambres régionales compétentes pour mener l'étude de cas de cinq agglomérations et d'un département, et conduire des ateliers territoriaux réunissant les parties prenantes, opérateurs, bénéficiaires et responsables de l'action publique. Au total, les entretiens semi-dirigés avec les institutions à vocation nationale, les ateliers territoriaux et les trois missions à l'étranger destinées à nourrir le parangonnage international ont fait appel à environ 250 acteurs du logement social.

Pour appuyer les constats sur des bases solides, au niveau national comme dans les territoires témoins, la Cour a tiré parti des principales bases de données sur le logement, notamment celles du ministère chargé du logement, de l'Insee et de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), ainsi que des études locales réunies notamment lors de l'élaboration des plans locaux de l'habitat (PLH). Pour compléter ces démarches, elle a lancé une enquête en ligne auprès de l'ensemble des organismes HLM, et exploité 386 réponses représentant un peu plus de la moitié du parc social.

L'ensemble de la démarche a bénéficié de la consultation à quatre reprises d'un comité d'accompagnement composé de représentants de l'État et du mouvement HLM, de deux parlementaires, d'experts du monde universitaire et de l'OCDE et de représentants des employeurs et du mouvement associatif de soutien aux mal-logés.

C - Les suites des recommandations

Une attention particulière est portée au suivi des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Trois à cinq ans après la publication du rapport, la Cour examine le degré de réalisation de ses recommandations et les effets de celles qui ont été appliquées⁷³.

Le rapport de suite est publié dans la série consacrée aux évaluations de la Cour. Il peut également faire l'objet d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. En 2016, le rapport public a ainsi publié deux insertions de suivi, l'une sur l'évaluation de politiques de lutte contre le tabagisme, l'autre sur l'aide aux biocarburants, alors que le présent rapport comporte une insertion de suivi sur l'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (cf. troisième partie, chapitre III).

⁷³ Les suites des évaluations réalisées par la Cour dans le cadre de l'article L. 132.5 du code des juridictions financières peuvent aussi faire l'objet d'une enquête de suivi par l'assemblée qui les a demandées. Le CEC a ainsi conduit une enquête en 2016 sur le suivi de l'évaluation de la mise en œuvre du paquet « énergie climat » qu'il a réalisée en 2014 à partir du rapport que la Cour lui a remis et a publié sur son site le 16 janvier 2014.

Chapitre VI

Les missions internationales

Deux modèles principaux d'institutions supérieures de contrôle (ISC) cohabitent dans le monde : un modèle non juridictionnel, souvent rattaché au Parlement, en vigueur dans les pays anglo-saxons, et un modèle juridictionnel, indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, dont la Cour des comptes française est emblématique. L'activité internationale de la Cour a ainsi pour objet, notamment, de promouvoir ce modèle juridictionnel. Par ailleurs, la Cour est le commissaire aux comptes de plusieurs organisations internationales.

I - Le commissariat aux comptes d'organisations internationales

Le Premier président de la Cour des comptes est le commissaire aux comptes de cinq organisations internationales : l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), la Cour pénale internationale (CPI) et, depuis juillet 2016, le Programme alimentaire mondial (PAM), suite à la sélection de la Cour après un appel à candidatures international.

Les missions confiées à la Cour des comptes consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion. Les audits financiers ont pour objet de permettre au Premier président de formuler une opinion sur la conformité des comptes annuels de chaque organisation au référentiel comptable applicable (l'équivalent de la certification des comptes de l'État

ou du régime général de la sécurité sociale). Cette opinion est accompagnée, si nécessaire, d'observations sur le contrôle interne de l'organisation. Parallèlement, les équipes de contrôle se livrent à l'examen de la gestion de ces organisations et réalisent à ce titre des audits de performance et de régularité sur tout sujet concernant leur administration. Les résultats des vérifications sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées.

Pour l'exercice de ces missions, la Cour applique les normes internationales d'audit (ISSAI) établies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Les activités de contrôle se sont traduites par 39 missions en 2016, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Paris, Rome, Vienne, La Haye) que dans leurs bureaux régionaux (Amman, Dakar, Bangkok, etc.), ce qui représente un total de 1 661 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 69 auditeurs, dont 63 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs de la Cour et des CRTC, et six collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Au total, 29 rapports ou lettres d'observations ont été adressés à ces organisations, assortis de recommandations sur la présentation de leurs comptes ou la gestion de leurs opérations.

Tableau n° 21 : nombre de rapports produits par la Cour dans le cadre des missions de commissariat aux comptes

| <i>Année</i> | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Nombre de rapports produits</i> | 28 | 38 | 50 | 90 | 40 | 36 | 43 | 36 | 29 | 29 |

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales des juridictions financières

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont consolidé, durant l'année 2016, leurs activités internationales grâce :

- aux nombreuses initiatives portées au sein des organisations professionnelles internationales, notamment l'organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ;

- à la contribution active au renforcement des capacités d'institutions supérieures de contrôle (ISC) partenaires.

A - Une forte implication dans les organisations internationales : des enjeux de professionnalisation et de construction des normes internationales

En participant aux différents groupes de travail qui correspondent à ses priorités, la Cour conforte sa visibilité sur la scène internationale, renforce l'influence des juridictions financières et s'assure que les normes professionnelles édictées au plan international sont adaptées aux missions qui lui sont dévolues et aux textes qui les encadrent.

Consciente des nouveaux enjeux liés à la normalisation professionnelle, la Cour des comptes française a pris de nombreuses initiatives. En 2016, elle a ainsi :

- contribué, en tant que présidente du groupe de travail de l'INTOSAI sur l'évaluation, à la rédaction de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Ces lignes directrices, adoptées en décembre 2016, ont vocation à apporter une aide méthodologique aux ISC dans leurs travaux d'analyse des impacts des politiques publiques ;
- co-piloté à Paris, avec l'ISC du Chili, le Forum des institutions supérieures juridictionnelles réunissant 25 ISC membres permanentes et 2 ISC observatrices. Ce forum a donné lieu à la signature d'une « déclaration de Paris » destinée à affirmer les spécificités des ISC à compétence juridictionnelle ;
- largement contribué à amender le projet concernant « les relations entre les institutions supérieures de contrôle (ISC) et les pouvoirs exécutif / législatif / judiciaire » du groupe de travail d'INTOSAI sur « la valeur ajoutée des ISC », sous présidence mexicaine ;
- participé activement à l'organisation du séminaire de formation de l'association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) qui s'est tenu du 31 mai au 3 juin à Rabat. Ce séminaire, réalisé en partenariat avec la Cour des comptes du Maroc et le Programme des Nations unies pour le Développement, portait sur la transposition des directives relatives aux finances publiques des zones de l'Union économique et monétaire de l'Ouest Africain et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

En 2017, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans de nombreux autres domaines qu'elle suit depuis plusieurs années, comme les travaux normatifs comptables européennes (EPSAS) ou le dispositif mondial de normalisation en cours de refonte au sein du Comité des normes professionnelles de l'INTOSAI.

La Cour des comptes continuera de se mobiliser au sein de l'initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), qui est l'outil de coopération mis au point par l'INTOSAI et les bailleurs de fonds pour renforcer et maintenir les capacités des institutions supérieures de contrôle. L'IDI a élaboré un cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) adopté lors du Congrès de l'INTOSAI en décembre 2016. Dans la mesure où ce cadre doit devenir la norme internationale en matière d'évaluation de la performance des ISC, la Cour des comptes française est très impliquée dans le suivi des travaux. Elle veille à ce que les caractéristiques des ISC juridictionnelles soient suffisamment prises en compte dans le CMP ISC. À ce titre, elle a reçu mandat de l'assemblée générale de l'AISCCUF, avec quatre autres ISC, de coordonner sur ces questions la position des ISC francophones.

Depuis 2016, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) président le comité directeur du projet de coopération entre les institutions régionales de contrôle externe des finances publiques en Europe (EURORAI) pour une durée de trois ans.

B - Une contribution active au renforcement des capacités : un rôle moteur pour le partage de connaissance entre ISC

Les juridictions financières peuvent, grâce à l'expérience accumulée, contribuer au renforcement des capacités de jeunes ISC au moyen de nombreuses actions de coopération bilatérale et multilatérale. À ce titre, depuis 2012, la Cour des comptes ouvre la session de formation destinée à l'accueil des nouveaux arrivants dans le métier des juridictions financières aux membres des ISC étrangères. Les sessions d'accueils de janvier et septembre 2016 ont ainsi permis d'accueillir un nombre important (30) de participants étrangers.

Pour contribuer activement au renforcement des capacités des ISC, la Cour s'appuie sur des protocoles d'accord de coopération (notamment avec le Brésil, le Niger, la Chine, le Chili, le Maroc, le Sénégal, etc.) et

mène son action en collaboration étroite avec le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et le réseau Expertise France. Ces coopérations permettent à la Cour de travailler à l'élaboration de programmes d'assistance technique financés par des bailleurs de fonds (la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Commission européenne, etc.). À ce titre, la Cour mène des actions de jumelage, longs (celui avec l'Algérie ayant débuté en décembre 2015, celui avec le Maroc doit débuter en janvier 2017) ou courts (Tunisie et Côte d'Ivoire), sous égide de l'Union européenne.

Les revues par les pairs, auxquelles la Cour est associée, ainsi que sa présence ponctuelle à des séminaires d'intérêt commun (comme la lutte contre la corruption, l'audit environnemental ou les mécanismes de régulation financière) contribuent également au partage de connaissance entre les ISC. L'implication sur des sujets émergents, tel que l'utilisation et la diffusion de données numériques (ou *open data* – cf. chapitre I), est également un moyen pour la Cour de promouvoir son approche auprès de ses homologues.

Afin de renforcer ses voies de communication à l'international, la Cour des comptes a mis en ligne en 2015 un site internet en anglais sur lequel sont accessibles toutes les publications de la Cour disponibles en anglais ainsi que la présentation de son organisation et de ses missions.

Troisième partie

Le suivi des recommandations

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

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

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

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

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

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- enfin, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en fixant dans l'article L. 143-10-1, introduit dans le code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, des obligations à la charge des destinataires des observations et de la Cour elle-même :

- les destinataires des observations définitives de la Cour rendues publiques sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- pour sa part, la Cour présente ces suites dans son rapport public annuel, sur la base des comptes rendus fournis.

Quant aux recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), elles sont, depuis 2011, intégrées à ce suivi, lorsqu'elles ont figuré dans une publication de la Cour, et notamment dans son rapport public annuel. À l'avenir, elles y seront intégrées systématiquement. En effet, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République confie aux CRTC la responsabilité de produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de leurs observations définitives. Le rapport public annuel 2018 proposera, pour la première fois, une synthèse du suivi des recommandations par les CRTC.

La présente partie comporte d'abord les résultats globaux du suivi effectué par la Cour de l'ensemble de ses recommandations rendues publiques au cours des années 2013 à 2015. Elle se poursuit par l'exposé détaillé de dix enquêtes de suivi auxquelles elle a procédé, classées en trois chapitres : la Cour constate des progrès, la Cour insiste et la Cour alerte.

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

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

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

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2016

Un rapport sur les résultats de la revue annuelle de suivi des recommandations est établi chaque année par les chambres de la Cour pour leurs domaines respectifs de compétences.

Ce rapport couvre l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années, soit plus de 1 600 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

La Cour s'adresse principalement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Par ailleurs, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

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

Ainsi, le suivi 2016 des recommandations a porté sur 1 623 recommandations⁷⁴.

⁷⁴ Suivi des recommandations formulées par les 7 chambres de la Cour et de la formation inter-juridictions relative aux finances publiques locales.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performances du programme du budget de l'État (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

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

L'indicateur de suivi est défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. Pour être considérée comme effective, elle peut être cotée, soit totalement suivie, soit partiellement suivie.

Tableau n° 22 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

| | 2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013) | 2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014) | 2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015) |
|--|---|---|---|
| <i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi</i> | 1 924 | 1 792 | 1 623 |
| <i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre</i> | 1 343 | 1 256* | 1 168* |
| <i>soit</i> | 69,8 % | 70 % | 72 % |

Source : Cour des comptes

*Dont mises en œuvre en cours et incomplètes.

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

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

II - La prise en compte des recommandations

Le suivi systématique assuré par la Cour permet de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

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

Tableau n° 23 : cotation des recommandations suivies en 2015 et en 2016

| <i>Cotation</i> | Nombre de recommandations 2016 | en % du nombre de recommandations | <i>Nombre de recommandations en 2015</i> | <i>en % du nombre de recommandations</i> |
|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--|
| <i>Totalement mise en œuvre</i> | 405 | 24,9 % | 491 | 27,4 % |
| <i>Mise en œuvre en cours</i> | 513 | 31,6 % | 461 | 25,7 % |
| <i>Mise en œuvre incomplète</i> | 250 | 15,4 % | 304 | 17 % |
| <i>Non mise en œuvre</i> | 316 | 19,5 % | 367 | 20,5 % |
| <i>Devenue sans objet</i> | 21 | 1,3 % | 27 | 1,5 % |
| <i>Refus de mise en œuvre</i> | 118 | 7,3 % | 142 | 7,9 % |
| Total | 1623 | 100 % | 1792 | 100 % |

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 168 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète et les 118 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples ayant une portée symbolique forte ou ayant donné lieu à des débats dans l'opinion publique sont cités ci-après.

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. En effet, certaines recommandations concernent des aspects techniques ou pratiques qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre, et leur mise en œuvre est facilement mesurable.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, sont par nature plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure se présentent : certaines recommandations font l'objet d'une mise en œuvre progressive dans le temps, d'autres d'une mise en œuvre incomplète (i.e. leur mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu).

Enfin, dans certains cas, les recommandations de la Cour restent, au moins un temps, sans effet, ou font l'objet d'un refus explicite de mise en œuvre de la part des administrations concernées.

Le suivi des recommandations réalisé par la Cour en 2016 (sur les recommandations formulées dans les publications 2013 à 2015) permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre complète (A), mise en œuvre partielle (B), et non-mise en œuvre (C). Il permet également d'identifier, pour certaines recommandations, les économies induites pour les administrations publiques par leur mise en œuvre (D).

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

De multiples exemples de mise en œuvre complète des recommandations de la Cour peuvent être relevés : plusieurs sont pris dans les différents secteurs ministériels, les acteurs de la santé publique et les établissements publics.

Ces exemples illustrent la contribution de la Cour à l'amélioration de la gestion publique (recommandations portant sur le versement de la solde des militaires, etc.), mais également à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques (santé dans les outre-mer, recours par Pôle emploi à des opérateurs privés, etc.).

1 - L'amélioration de la gestion dans les ministères

a) Les achats de maintenance et le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires

À l'occasion de son rapport public thématique de septembre 2014 relatif au maintien en condition opérationnelle des matériels militaires⁷⁵, la Cour formulait neuf recommandations. Le ministère de la défense a annoncé avoir accompli un effort important à travers la mise en œuvre totale de quatre de ces neuf recommandations :

- le MCO est désormais pris en compte dès la conception des matériels, au-delà de ce qui est prévu dans l'instruction de référence. Une démarche de soutien logistique est mise en œuvre, sous l'autorité d'un responsable du soutien en service (RSS), qui porte également sur l'organisation étatique du soutien, ce qui dimensionne ainsi les stocks de rechange et les effectifs des maintenanciers opérationnels ;
- l'enchaînement entre les contrats de maintenance initiale et ceux de maintenance en service a été sensiblement amélioré : le franchissement du jalon soutien initial / soutien en service est concrétisé par l'approbation du dossier de lancement du stade d'utilisation (DLU), qui fixe le cadre régissant le soutien en service d'un système d'armées, en cohérence avec ses hypothèses d'utilisation, l'organisation du soutien et les ressources budgétaires ;
- une meilleure contractualisation avec les industriels est recherchée et mise en œuvre dès que possible : la transversalité des contrats, l'augmentation de leur « assiette », leur globalisation, la définition d'un plan commun de contractualisation (initialement dans le domaine aéronautique puis, à partir de 2016, dans le domaine terrestre), l'application plus stricte des pénalités de retard pour les industriels, sont autant de jalons qui permettent d'améliorer la contractualisation ;
- la capacité de négociation de l'État auprès des industriels s'est également améliorée : la division des enquêtes de coûts est progressivement montée en puissance (43 personnes, contre 30 auparavant), et accueille à la fois des ingénieurs, des officiers des armées et des commissaires pour une longue période (8 ans en moyenne). Les dispositions réglementaires ont été renforcées pour lui

⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre*. La Documentation française, septembre 2014, 110 p., disponible sur www.ccomptes.fr

permettre d'être plus efficace : extension du périmètre de son action à l'ensemble des marchés publics sans ou avec très faible concurrence ; précisions sur la nature des documents accessibles ; amélioration de l'accès aux documents contractuels entre maître d'œuvre et sous-contractants.

Ainsi, sur un sujet sensible, le ministère de la défense a réagi dans un délai assez bref et engagé des réformes significatives.

*b) Les frais d'enquête et de surveillance
dans la Police nationale*

Dans un référé de 2013 sur la gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la Police nationale, la Cour des comptes a formulé six recommandations visant à améliorer leur gestion⁷⁶.

L'ensemble de ces recommandations a été mis en œuvre par le décret du 30 décembre 2015 qui a défini de façon précise et limitative l'objet des frais d'enquête et de surveillance justifiant l'avance d'espèces aux enquêteurs. Par ailleurs, s'agissant des informateurs judiciaires ou des repentis, les dispositions de ce décret ont permis de garantir leur anonymat en coupant tout lien direct avec les régies et en organisant la remise des fonds par des fonctionnaires de police. Enfin, ce décret a établi les modalités de contrôle au sein des forces de sécurité et de conservation des pièces justificatives pour les frais d'enquête et de surveillance versés en espèces.

c) Les contributions internationales de la France

Dans son rapport remis au Parlement en novembre 2015⁷⁷, la Cour avait notamment recommandé de recouvrer les reliquats de crédits enregistrés dans les comptes de l'ONU. Depuis, 14,8 MUSD de reliquats au titre de trois opérations de maintien de la paix closes (UNSMIS, UNMIT et MINURCAT) ont été recouverts et ont fait l'objet de rétablissements de crédits afin de contribuer au paiement des opérations de maintien de la paix.

⁷⁶ Cour des comptes, *Référé : La gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la police nationale*, mars 2014, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁷ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : Les contributions internationales de la France de 2007 à 2014*. Novembre 2015, 116 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Par ailleurs, la Cour recommandait, au sein des instances de gouvernance, d'encourager fermement les organisations internationales à soutenir les projets immobiliers par des financements alternatifs aux contributions nationales. Cette recommandation a été appliquée par le ministère des affaires étrangères en assemblée générale des Nations unies. Il y a plaidé pour que le secrétariat général de l'ONU améliore ses propositions concernant le financement du plan stratégique patrimonial de Genève, en incluant dans la résolution l'importance de la recherche de financements alternatifs⁷⁸.

d) Les déchets ménagers

Dans son rapport public annuel de 2014⁷⁹, la Cour consacrait une insertion à la gestion des déchets ménagers constatant des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux. Elle formulait alors à l'État et à l'ADEME huit recommandations destinées à accélérer les réformes attendues en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers en France.

Deux de ces recommandations ont été considérées comme totalement mises en œuvre dès la campagne de suivi de l'année 2015 : l'une sur la détermination de l'échelon pertinent pour la planification et le traitement des déchets (l'échelon régional a été choisi) et l'autre sur l'obligation de mettre en place un budget annexe « déchets », quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique des déchets.

La campagne 2016 de suivi des recommandations de cette publication de la Cour a permis de constater que trois autres recommandations avaient été suivies d'effet.

Ainsi, la recommandation appelant à définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et à généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale a été mise en œuvre par l'article 57 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative, qui a prévu la possibilité d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères pouvant contenir une part incitative et par le décret

⁷⁸ Les autres recommandations formulées dans ce rapport ont toutes reçu un début de mise en œuvre.

⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux, p. 103-149. La documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

du 10 mars 2016, qui prévoit qu'une délibération de l'assemblée communale détermine le seuil maximal de déchets assimilés collectables d'une entreprise par le service public.

La Cour recommandait également d'encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers. La loi de finances rectificative de 2015 a introduit cette possibilité sur une partie du territoire avant généralisation. Cette mise en œuvre devra toutefois être confortée par l'action coordonnée des collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs, la recommandation visant à poursuivre la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME a été appliquée dans la mesure où le code général des collectivités territoriales prévoit la généralisation de la comptabilité analytique pour les communes et la mise à disposition d'un rapport détaillé sur les coûts et les financements des déchets.

Enfin, sans être totalement mises en œuvre, deux autres recommandations ont fait l'objet d'avancées et leur mise en œuvre est jugée en cours, notamment sur la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

2 - La mise en œuvre des politiques de santé publique

a) Les soins palliatifs

Dans son rapport public annuel de 2015⁸⁰, la Cour a constaté que, malgré la mise en place d'un programme national de développement des soins à domicile en 2008, le retard pris dans le domaine des soins palliatifs aux personnes atteintes d'une maladie grave, évolutive ou terminale, était loin d'être comblé. L'accès aux soins palliatifs demeurerait globalement limité et inégalement assuré selon les territoires. La prise en charge extra-hospitalière, à domicile ou en établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes, restait à construire. Dès lors, la Cour a une nouvelle fois recommandé de maintenir une politique bien identifiée de développement des soins palliatifs, soutenue par un plan d'action spécifique.

⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète, p. 221-248. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En décembre 2015, la ministre de la santé a présenté un plan national 2015-2018 pour le développement des soins palliatifs et l'accompagnement en fin de vie, qui prévoit de développer les prises en charge à domicile et dans les établissements médico-sociaux (en soutenant les projets initiés par les professionnels de ville et en renforçant les coordinations entre les acteurs de la prise en charge sanitaire), de réduire les inégalités d'accès aux soins palliatifs (en mettant en place dans chaque région un projet spécifique, en créant de nouvelles unités de soins palliatifs afin que toutes aient au moins 1 lit de soins palliatifs pour 100 000 habitants d'ici à 2018, ainsi que 30 nouvelles équipes mobiles sur le territoire) et d'accroître les compétences des professionnels de santé (en structurant et en décloisonnant les formations initiale et continue dans ce domaine, en améliorant la reconnaissance des pratiques interdisciplinaires et en créant une filière universitaire dédiée aux soins palliatifs).

La mise en place de ce plan national apparaît décisif pour l'amélioration de la politique de soins palliatifs, même si plusieurs leviers restent à mobiliser : la négociation, à rouvrir par l'assurance maladie, d'un avenant à l'accord cadre interprofessionnel avec l'union nationale des professionnels de santé afin d'organiser et de valoriser l'intervention d'équipes pluri-professionnelles assurant une prise en charge coordonnée des patients ; la mise en place de modalités spécifiques de financement des soins palliatifs au sein des structures hospitalières de moyen et long-séjour, afin de favoriser les prises en charge palliatives de longue durée.

b) La santé dans les outre-mer

Dans son rapport public thématique de 2014⁸¹ *La santé dans les outre-mer : une responsabilité de la République*, la Cour a souligné que les départements et collectivités d'outre-mer étaient confrontés à des problématiques sanitaires d'une nature et d'une ampleur particulière et appelé les pouvoirs publics à mettre en œuvre une stratégie de santé publique plus efficiente que celle esquissée par le plan santé outre-mer de 2009.

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : la santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*. La Documentation française, juin 2014, 287 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les recommandations de ce rapport, puis les propositions formulées par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale dans le cadre du débat autour de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, ont suscité l'élaboration d'une stratégie de santé pour les outre-mer, présentée par les ministres de la santé et des outre-mer en mai 2016, dont la conception traduit des progrès par rapport au plan de 2009.

Cette stratégie comporte un nombre réduit d'axes (renforcer la prévention pour mieux lutter contre les inégalités de santé, améliorer la veille, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires, mieux répondre aux besoins des citoyens dans le champ de l'autonomie, renforcer l'efficacité du système de santé et mieux assurer l'accès aux droits), déclinés en des objectifs détaillés (au nombre de 22), puis en des actions précises (62). Afin d'en assurer la réalisation, cette stratégie prévoit que ces actions soient inscrites dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des agences régionales de santé (par la voie d'avenants) et dans les programmes de travail des agences sanitaires nationales et d'autres opérateurs de l'État. Enfin, la mise en œuvre de la stratégie doit être évaluée en continu par un comité de pilotage co-présidé par le secrétaire général des ministères sociaux et par le directeur général des outre-mer.

3 - L'amélioration de la gestion et la mise en œuvre des politiques publiques par les établissements et entreprises publics

a) Business France

Dans un rapport particulier de 2015 relatif à Ubifrance⁸², la Cour formulait dix recommandations. Le nouvel opérateur Business France, regroupant Ubifrance et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), en a tenu compte, notamment pour recentrer ses actions et pour davantage quantifier leur efficacité.

Ainsi, sous l'égide du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), un accord de partenariat a été signé entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI) en France, Business France et les CCI à l'étranger, permettant un partage des rôles.

Pour ce qui concerne les activités d'investissements étrangers en France, des axes stratégiques ont été retenus, notamment pour concentrer

⁸² Cour des comptes, *Rapport particulier sur les comptes et la gestion d'Ubifrance*, novembre 2015, 71 p., disponible sur www.ccomptes.fr

les efforts de prospection sur des segments prioritaires les plus créateurs de valeur pour l'économie française et vers des fonctions à forte valeur ajoutée, en privilégiant un « cœur de cible » constitué d'investissements mobiles dans les fonctions de production, de recherche et développement et de tertiaire supérieur.

Enfin, plusieurs indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des actions sont désormais suivis (nombre de volontariats international en entreprise, nombre de courants d'affaires, nombre de plans d'action internationale engagés par les entreprises de taille intermédiaire) et des mesures ont été prises pour améliorer la gestion de l'organisme, notamment en matière de stratégie immobilière, de développement de la comptabilité analytique et de gestion du personnel.

b) La Cité de l'architecture et du patrimoine

Un an après publication par la Cour, six des dix-neuf recommandations adressées à la Cité de l'architecture et du patrimoine dans le rapport particulier qui lui était consacré⁸³ ont été totalement suivies d'effet : la révision des mécanismes de fixation de la part variable du président ; la rationalisation de la programmation ; la soumission au conseil d'administration des règles précisant le type de partenaires susceptibles de bénéficier de la mise à disposition commerciale des espaces de l'établissement ; la conclusion d'un accord d'entreprise ; la réalisation d'une étude sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats multiservices et le renouvellement des concessions commerciales.

Ceci constitue un degré très satisfaisant de mise en œuvre⁸⁴.

⁸³ Cour des comptes, *Rapport particulier sur l'activité, la gestion et les comptes de la Cité de l'architecture et du patrimoine*, avril 2015, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁴ Sans être totalement mises en œuvre, dix recommandations ont par ailleurs fait l'objet d'avancées. Parmi les plus importantes figurent : l'adoption d'un plan de retour à l'équilibre financier comprenant un ensemble de mesures d'économies (515 000 € d'économies estimées en 2016 dont il conviendra de vérifier l'effectivité) ainsi que le renforcement du rôle d'orientation et de contrôle du conseil d'administration

c) Les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignants et les professions (ONISEP)

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a saisi l'occasion offerte par l'ajustement de son organisation déconcentrée, à la suite de la réforme de la carte régionale, pour mettre en œuvre la recommandation de la Cour relative à l'organisation des délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignants et les professions (ONISEP).

La première recommandation du référé de 2014 sur l'ONISEP⁸⁵ portait en effet sur l'adaptation de la forme de la représentation régionale de l'ONISEP à la régionalisation de l'orientation. Cette recommandation a été entièrement mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 en application du décret du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques et les délégations régionales correspondent désormais aux nouvelles régions académiques, qui correspondent elles-mêmes aux nouvelles régions.

d) Le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés

Plusieurs des recommandations formulées par la Cour dans son rapport remis au Parlement en mai 2014 sur le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés pour le placement des demandeurs d'emploi⁸⁶ ont été mises en œuvre à l'occasion de la vague de marchés conclus par Pôle emploi pour la mise en œuvre de nouvelles prestations en 2015 et 2016. C'est notamment le cas des recommandations qui portaient sur les modalités de la commande publique :

- la meilleure prise en compte du profil des demandeurs d'emploi et des perspectives de reclassement sur la zone géographique de recherche d'emploi dans la rémunération des prestataires a trouvé notamment à s'appliquer dans les cahiers des charges des nouvelles prestations de 2015 « Activ'emploi » ou « Activ'Créa » de 2016 ;
- l'attention plus grande portée à l'offre technique dans les critères de sélection des attributaires des marchés et le rejet, sur critères objectifs,

⁸⁵ Cour des comptes, *Référé, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)*, août 2014, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi*. Juillet 2014, 163 p., disponible sur www.ccomptes.fr

des offres tarifaires anormalement basses ont été appliqués dans la mesure où dorénavant pour les nouvelles prestations la pondération du critère relatif à la qualité technique s'établit à 70 % contre 30 % pour le prix.

Pour assurer la viabilité des marchés, la Cour recommandait également une plus grande implication des équipes locales de direction dans la gestion des flux de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés. Le rapprochement des opérateurs privés et des agences a répondu à cette recommandation.

Enfin, la recommandation sur l'amélioration du contrôle qualité, par Pôle emploi, des prestations externalisées a également été satisfaite.

e) Les établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés

Dans son référé de novembre 2014 sur les établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés⁸⁷, la Cour a recommandé de « généraliser à l'ensemble des établissements y compris ceux relevant de la compétence exclusive des départements, l'obligation de conclure des contrats d'objectifs et de moyens et fixer les seuils de déclenchement de cette obligation pour en permettre la mise en œuvre ». Cette recommandation est mise en œuvre par les lois du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016. Ces contrats permettront à terme d'établir des relations assainies, car basées sur des objectifs et des financements pluriannuels clarifiés, entre l'administration et les gestionnaires des établissements.

f) Le groupe « Électricité de Strasbourg »

L'ensemble des recommandations formulées en 2015 sur le groupe « Électricité de Strasbourg »⁸⁸, filiale d'EDF réalisant un chiffre d'affaires

⁸⁷ Cour des comptes, *Référé, Le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (Éhpad) et des adultes handicapés*, novembre 2014, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport particulier, La gestion du groupe Électricité de Strasbourg, exercices 2007 à 2012*, octobre 2014, 52 p., disponible sur www.ccomptes.fr

de 950 M€, ont été totalement mises en œuvre (à l'exception d'une seule, devenue sans objet). Ces recommandations portaient pour l'essentiel sur les relations entre Électricité de Strasbourg et ses filiales ainsi que sur l'amélioration de la présentation des états financiers.

B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre

Le taux de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction de leur ancienneté. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations.

Les exemples présentés ci-après concernent les deux cas que la Cour distingue parmi les recommandations partiellement mises en œuvre. En effet, certaines évolutions en cours peuvent être annonciatrices de mesures plus concrètes, qui conduiront à une mise en œuvre totale (1^{ère} et 2^{ème} parties), alors que d'autres évolutions laissent entrevoir qu'au bout des trois années de suivi la mise en œuvre de la recommandation restera incomplète (3^{ème} partie).

Ces exemples de recommandations de la Cour qui n'ont que partiellement produit leurs effets concernent aussi bien les ministères que les établissements et entreprises publiques.

1 - Des recommandations en cours de mise en œuvre par les ministères

a) Le versement de la solde des militaires

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour recommandait plusieurs améliorations dans la gestion du versement de la solde des militaires⁸⁹. Trois des cinq recommandations qui y étaient émises ont été totalement mises en œuvre dans un délai très bref :

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants. La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

- l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de solde a été précisée par le ministère de la défense ;
- le pilotage des douze chantiers d'amélioration est désormais effectué à travers un tableau de bord du suivi des chantiers de l'application de gestion « Louvois », établi mensuellement ;
- enfin le partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de l'application « Source Solde »⁹⁰ et des ressources humaines est devenu effectif grâce à une participation croisée aux différents comités stratégiques.

Les deux autres recommandations sont en cours de mise en œuvre.

b) La restauration dans les armées

Dans son référé de septembre 2015 relatif à la fonction de restauration dans les armées⁹¹, la Cour préconisait au ministère de la défense de définir et mettre en œuvre une organisation permettant d'atteindre rapidement un coût complet du repas proche de celui constaté dans les contrats d'externalisation de la restauration.

De nouveaux outils ont été mis en place en 2016, notamment l'outil DAMIER permettant une comptabilité analytique de la restauration en régie. Une nouvelle convention « Restauration-Hôtellerie et Loisirs » permet par ailleurs de disposer d'un cadre contractuel unique pour l'ensemble des marchés d'externalisation et de rationaliser le processus de contractualisation.

Ces efforts (nouvelle logique d'organisation, régie rationalisée optimisée, fermeture de points de restauration isolés) auraient, selon le ministère de la défense, permis un gain de près de 900 postes et une diminution du coût des denrées des repas de service (3,01 € en 2013 contre 2,87 € en 2016, HT). Le coût moyen d'un repas servi en régie aurait été ainsi ramené à 10,19 € en 2015, réduisant en grande partie l'écart avec le coût des repas externalisés (évalué à 9,70 € HT).

⁹⁰ Le logiciel « Source Solde » devrait remplacer l'application « Louvois » à partir de la fin de l'année 2017.

⁹¹ Cour des comptes, *Référé, La fonction restauration dans les armées*, septembre 2015, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les restructurations militaires

Deux des recommandations formulées par la Cour dans son rapport au Parlement de novembre 2014 relatif aux aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées⁹² sont en cours de mise en œuvre.

Le ministère de la défense a en effet poursuivi son effort pour concentrer les aides sur les territoires les plus sinistrés par le départ d'unités et déboucher, le cas échéant, sur des contrats de restructuration de site de la défense (CRSD), ainsi que le recommandait le rapport. Ainsi, le contrat de redynamisation des sites de défense de Polynésie a été signé au début de l'année 2016, et d'autres contrats, issus des décisions ministérielles pour 2014 et 2015, ont également été signés ou étaient en 2016 en cours de signature (Varenes sur Allier, Châteaudun, Luxeuil, Châlons-en-Champagne, Creil, Dijon). D'autres contrats ont en revanche été abandonnés faute de projet, ou d'un projet suffisamment abouti (Nouvelle Calédonie, Tarn et Garonne, Mayotte).

La recommandation « d'accorder une attention plus importante et mieux différenciée au devenir des emprises délaissées » est progressivement mise en œuvre, au cas par cas : à Varenes sur Allier, l'entreprise Nizerolles systèmes électroniques s'est ainsi installée sur le site de l'ancien détachement Air et à Châteaudun, un complexe autour du sport automobile est en cours d'installation.

d) La lutte contre la contrefaçon

Dans un référé de 2014 relatif à la lutte contre la contrefaçon⁹³, la Cour formulait six recommandations parmi lesquelles cinq commencent à être suivies. Le ministère de l'économie et des finances a pris des mesures qui s'appuient sur les recommandations de la Cour⁹⁴ :

⁹² Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, décembre 2014, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹³ Cour des comptes, *Référé, La politique publique de lutte contre la contrefaçon*, septembre 2014, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁴ Seule la recommandation préconisant de s'assurer qu'aucune des zones qui peuvent être des foyers de fabrication ou de distribution de produits contrefaits n'échappe à la compétence des acteurs publics chargés de la veille, des contrôles et de l'action répressive au niveau territorial n'est pas mise en œuvre.

- le comité « Bercy contrefaçon », qui regroupe les directions du ministère concernées par la lutte contre la contrefaçon (direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale des entreprises et Institut national de la propriété intellectuelle, direction générale du Trésor et direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), se réunit régulièrement depuis février 2013 afin de créer des synergies et de déterminer des positions communes à faire valoir auprès des partenaires extérieurs ;
- une structure interministérielle devrait réunir l'ensemble des administrations en charge de la lutte contre la contrefaçon et de la protection de la propriété intellectuelle pour coordonner leur action. Présidée par un haut fonctionnaire, elle serait pilotée par la Douane qui en assurerait le secrétariat général ;
- les pouvoirs de la Douane ont été renforcés en 2014 et 2015. Deux services à compétence nationale (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et service national de la douane judiciaire) réalisent des enquêtes administratives et judiciaires sur l'ensemble du territoire ;
- la direction générale des entreprises, l'Institut national de la propriété industrielle et l'Union des Fabricants conduisent une étude portant sur l'évaluation des conséquences économiques des pratiques de contrefaçon en France, dont les résultats seront publiés au cours du premier semestre 2017 ;
- la directive (UE) 2015/2436 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 rapprochant les législations des États membres sur les marques et le règlement (UE) 2015/2424 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 modifiant le règlement (CE) 207/2009 du Conseil sur la marque communautaire ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne en décembre 2015. Afin de compléter le dispositif, la directive, applicable aux marchandises suspectées de porter atteinte à une marque nationale, doit être transposée avant le 15 janvier 2019 en droit interne afin d'être mise en œuvre.

e) La gestion des amendes

Dans son rapport public annuel 2015⁹⁵, la Cour formulait plusieurs messages s'agissant de la proportion encore trop importante d'infractions non sanctionnées, du manque de coordination des acteurs impliqués et de la quasi-absence de supervision de l'activité des officiers du ministère public. Ces messages s'accompagnaient de sept recommandations qui font l'objet, pour la plupart, d'une mise en œuvre en cours.

Ainsi par exemple, l'application de la recommandation préconisant d'augmenter le taux de disponibilité des radars a permis une augmentation de ce taux de 0,37 % en moyenne sur les six premiers mois de l'année 2016 et d'aboutir à un taux de disponibilité des radars de 93 % - ce mouvement devant être poursuivi.

S'agissant du cadre à renforcer en cas de changement d'adresse des titulaires de cartes grises, le ministère a commencé à actualiser les informations disponibles sur les sites internet. Par ailleurs, une fiche d'information du public à l'attention des préfetures et des professionnels de l'automobile était en 2016 en cours de rédaction. Enfin, dans le cadre du « plan préfetures nouvelle génération », le ministère indique que l'obligation du changement de carte grise en cas de changement d'adresse sera prise en compte par la nouvelle téléprocédure de délivrance des titres.

f) La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile

Dans sa communication à la commission des finances du Sénat de 2013⁹⁶, la Cour recommandait notamment de rationaliser le déploiement des équipements de formation, de rendre obligatoire une étude d'opportunité sur les mutualisations avec les structures déjà existantes dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) voisins ou sur les possibilités d'une telle mutualisation pour l'avenir et de mettre en œuvre sous la responsabilité du préfet de zone un schéma zonal des structures de formation garantissant leur emploi optimal.

⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, p. 37-67. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile*, novembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

En réponse sur ce point, le ministère de l'intérieur indique que la création de plateaux à vocation interdépartementale se réalise de plus en plus dans une dynamique de mutualisation. Au-delà, la démarche de contrat territorial de réponse aux risques majeurs (COTTRIM) expérimentée en 2015 et 2016 permet de favoriser un recours accru à la mutualisation, entre autres domaines, dans celui de la formation. Cette démarche devrait être étendue dans l'ensemble des zones de défense. Le ministère de l'intérieur précise qu'un travail est en cours au travers des habilitations et certifications des organismes de formation des SDIS.

Dans la même communication, la Cour recommandait de recourir davantage aux groupements de commande ou aux centrales d'achat pour l'acquisition des équipements de sécurité civile et de poursuivre les travaux pour faire converger les caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie. À cet égard, le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure du ministère de l'intérieur a produit depuis septembre 2015 trois cahiers des charges types pour certaines catégories d'équipements et anime des groupements inter-SDIS pour regrouper les commandes et rechercher la convergence des spécifications techniques. D'ores et déjà, des gains sont observés dans les achats ainsi regroupés.

2 - Des recommandations en cours de mise en œuvre par les établissements et les entreprises publiques

a) L'Imprimerie nationale

Dans un rapport particulier de 2015 sur les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale⁹⁷, la Cour des comptes formulait neuf recommandations tendant à une amélioration de son fonctionnement.

La Cour observe une réelle volonté de l'Imprimerie nationale et des services du Premier ministre de les mettre en œuvre : sur neuf

⁹⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier sur rapport sur les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale pour les exercices 2009 à 2014*, juillet 2015, 84 p., disponible sur www.ccomptes.fr

recommandations, outre les deux pleinement mises en œuvre⁹⁸, sept sont en cours de mise en œuvre.

Ces recommandations en cours de mise en œuvre sont relatives au comité des offres, au renforcement du contrôle interne, au suivi de la rentabilité de chaque activité concurrentielle, au chantier de la réduction des coûts et de celle des prix des produits sous monopole et enfin à l'examen approfondi des tâches d'impression encore assurées par les administrations publiques. L'ensemble de ces chantiers de réformes attendues est lancé et une application progressive dans le temps est programmée.

b) L'Institut de France et les cinq académies

Dans son rapport public thématique de 2015 consacré à l'Institut de France et aux cinq académies⁹⁹, la Cour avait formulé 19 recommandations dont beaucoup portaient sur l'amélioration de leur cadre de gestion.

Sur ces 19 recommandations, plus de la moitié sont en cours de mise en œuvre.

Ainsi, l'Institut et ses tutelles se sont saisis de plusieurs d'entre elles : définition des principes de la gestion budgétaire et comptable publique à l'Institut de France, mise en place d'un nouveau système d'information budgétaire et comptable, lancement de la certification des comptes avec une consultation en cours pour le choix du prestataire, règles de gestion mutualisée des personnels, régularisation des logements de fonction, modalités de calcul des frais de gestion mis à la charge des fondations par l'Institut et les académies, règles de gestion des portefeuilles de valeurs mobilières, etc. Si d'autres recommandations restent non mises en œuvre, l'effort d'amélioration de la gestion paraît indéniable.

La Cour avait par ailleurs posé la question du régime comptable applicable à l'Institut de France et aux cinq académies et recommandé la modification du décret du 11 mai 2007 portant règlement financier de ces institutions ou, à défaut, celle du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Manifestement, la première

⁹⁸ Elles concernent le chantier de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) et de la définition des axes de développement de son offre de services.

⁹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'Institut de France et les cinq académies : un patrimoine exceptionnel, une gestion manquant de rigueur*. La Documentation française, avril 2015, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

solution a été retenue : un projet de modification du règlement financier de l'Institut de France et des académies a été transmis au Secrétariat général du gouvernement pour approbation par décret en Conseil d'État. La publication de ce texte introduirait les principes fondamentaux de la gestion budgétaire et comptable publique du décret du 7 novembre 2012.

c) La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2016 consacrée à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France¹⁰⁰, la Cour recommandait à la RATP, à la SNCF et au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) de définir un outil harmonisé et stable de mesure de la fraude et de développer une stratégie de communication dissuasive contre la fraude.

Cette recommandation fait l'objet d'un suivi de mise en œuvre : les opérateurs ont mentionné à la Cour la prise en compte de cet objectif dans le contrat STIF-SNCF 2016-2019, des premiers échanges sur l'état des lieux et les convergences envisageables et le lancement le 19 septembre 2016 d'une campagne commune de communication « *corporate* » axée sur la sensibilisation à la lutte contre la fraude.

d) Les agences de l'eau

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2015 consacrée aux agences de l'eau et à la politique de l'eau¹⁰¹, la Cour demandait de mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour les membres des instances de gouvernance des agences et pour leur personnel. Cette recommandation a reçu un début de mise œuvre avec la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui prévoit la mise en place d'une commission des aides dans

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif, p. 537-577. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver, p. 69-164. La documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

chaque conseil d'administration, l'obligation de souscrire une déclaration publique d'intérêt et la fixation par décret à venir, de règles de déontologie.

3 - Des recommandations dont la mise en œuvre est incomplète

a) Les ressources exceptionnelles dans le financement de la défense

Dans son rapport public annuel de 2016¹⁰², la Cour constatait que la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 avait décidé de mettre un terme aux procédés des ressources exceptionnelles, suivant en cela ses recommandations précédentes. Toutefois, cette loi n'a pas mis fin à la possibilité de prévoir de financer une part des dépenses militaires par des recettes exceptionnelles, à hauteur de 0,9 Md€.

La Cour confirmait alors que le maintien du recours à des financements aléatoires ne semblait pas compatible avec la mise en œuvre d'une politique de souveraineté. Elle recommandait de supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission défense dans les lois de programmation militaire.

Cette recommandation reste mise en œuvre de manière incomplète : sur la période 2015-2019, il est toujours attendu 830 M€ de ressources de cessions immobilières et 200 M€ de cessions de matériels qui constituent un recours, certes limité mais persistant, à des recettes exceptionnelles.

b) L'hospitalisation à domicile

L'hospitalisation à domicile (HAD) permet à un malade atteint de pathologies lourdes et évolutives de bénéficier à son domicile ou à l'établissement médico-social qui l'héberge de soins médicaux et paramédicaux complexes et coordonnés que seuls des établissements de santé peuvent lui prodiguer.

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2013, la Cour a constaté que l'HAD (106 000 patients en 2014) était très peu développée

¹⁰² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue, p. 239-259. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

en France (0,6 % de l'ensemble des hospitalisations complètes), malgré son intérêt pour la qualité de vie des patients et sa contribution potentielle à une efficience accrue des dépenses d'assurance maladie, ses coûts étant, selon des études encore partielles, moins élevés que ceux de l'hospitalisation conventionnelle (la comparaison avec les coûts des prises en charge coordonnées des professionnels libéraux de santé n'étant quant à elle pas encore établie). Elle a dès lors formulé trois recommandations visant à mieux définir le positionnement de l'HAD dans l'offre de soins et à clarifier son rôle, son fonctionnement et son financement.

Depuis lors, la commission des affaires sociales et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale ont demandé à la Cour d'actualiser ses constats¹⁰³.

Dans la communication qu'elle leur a remise à la fin de l'année 2015, la Cour a constaté que le rythme de progression du nombre de journées en HAD avait fléchi entre 2012 et 2014, ce qui compromet la réalisation de l'objectif de doublement d'ici à 2018 de la part de la HAD (à 1,2 %) arrêté fin 2013. Indispensables pour en asseoir la légitimité, les travaux menés par la Haute autorité de santé pour établir des référentiels d'indications médicales de l'HAD couvrent un champ encore partiel. La démonstration de l'efficience de l'HAD n'est pas encore apportée, faute de la réalisation de la plupart des études médico-économiques nécessaires. L'étude nationale de coûts devant aboutir uniquement en 2019, le mode de tarification de l'HAD n'a pas été réformé et est de plus en plus inadapté.

Constatant que ses recommandations avaient été incomplètement mises en œuvre, la Cour les a donc réitérées : mener à terme l'élaboration des référentiels d'activité de l'HAD, réaliser des évaluations médico-économiques de la HAD par rapport aux prises en charge hospitalières conventionnelles et à différents autres types de prise en charge extra-hospitalière en ville et réformer la tarification de la HAD après avoir mené à bien dans les meilleurs délais l'étude nationale. Elle a de surcroît formulé quatre recommandations nouvelles¹⁰⁴.

¹⁰³ Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur les évolutions récentes de l'hospitalisation à domicile*, janvier 2016, 73 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁴ Regrouper les structures de petite taille, simplifier le régime d'autorisation, faciliter les coopérations avec les structures médico-sociales et expérimenter de nouveaux modes de financement afin d'inciter à l'HAD à la sortie d'une hospitalisation conventionnelle ou pour l'éviter.

c) L'enseignement supérieur agricole public

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2016 relative à la réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public¹⁰⁵, la Cour recommandait d'achever la négociation des contrats d'objectifs et de performance et d'accélérer la démarche visant à donner des outils communs de gestion aux établissements avec notamment la réduction de la dispersion des établissements par la réduction du nombre d'implantations et la réduction du coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement supérieur agricole.

En 2016, ces recommandations étaient mises en œuvre de manière incomplète :

- huit établissements sur douze sont dotés de contrats, la comptabilité analytique des coûts de niveau 2 a été mise en place et un accord existe sur l'élaboration d'un système d'information de référence ;
- la mise en vente par Agrocampus Ouest de la villa « Parker » et la réduction en cours de la scolarité à l'ENSP sur le site de Marseille de trois à deux ans permettent de lancer la politique de réduction des implantations.

d) La situation financière des collectivités locales

Si, d'un point de vue général, l'année 2015 est marquée pour les collectivités locales par une amélioration de leur situation financière globale, avec notamment, une épargne brute qui a cessé de reculer, la situation entre catégories de collectivités et surtout au sein d'une même catégorie est très hétérogène.

Ainsi, la recommandation formulée par la Cour dans son rapport de 2013 sur les finances publiques locales¹⁰⁶ impliquant de « renforcer les dispositifs de péréquation horizontale afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie » s'est traduite par l'adoption de dispositions législatives avec notamment

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil, p. 635-667. La Documentation française, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les Finances Publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'augmentation de la part péréquée de certaines dotations. Celles-ci demeurent toutefois encore insuffisantes, ce qui est préoccupant alors que la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne pourra être mise en œuvre au mieux qu'à compter de 2018.

C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans certains cas, les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs années de suivi, sans réel effet concret. C'est le cas par exemple quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Plusieurs exemples de cette absence de mise en œuvre sont donnés.

Dans certains cas, la non-mise en œuvre des recommandations tient plutôt au refus explicite des administrations concernées de les mettre en œuvre.

1 - Des recommandations encore non mises en œuvre

Parmi les recommandations de la Cour non mises en œuvre, certaines seraient susceptibles d'avoir un impact important : c'est le cas notamment de celles formulées sur le coût du lycée. D'autres exemples de recommandations non mises en œuvre peuvent être observés, qui ont été faites à l'État mais également aux régimes de sécurité sociale complémentaire et à une entreprise publique (la SNCF).

a) Le coût du lycée : l'impact fort des réformes attendues

Le rapport public thématique sur le coût du lycée¹⁰⁷ comportait dix recommandations dont la mise en œuvre visait à l'amélioration de l'efficacité de cette strate très coûteuse du système éducatif par rapport à ses équivalents dans les autres pays de l'OCDE. En effet, la Cour constatait que, rapportées au nombre de lycéens, les dépenses françaises étaient plus

¹⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du Lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

importantes que celles de la plupart des pays comparables à la France : l'écart de coût moyen entre le lycée français et les lycéens des autres pays membres de l'OCDE est de 38 % (le coût annuel d'un lycée français en 2011 était de 10 102 € contre 7 347 € dans l'OCDE).

Aucune de ces recommandations n'a fait l'objet d'un début de mise en œuvre. Certaines d'entre elles sont très structurelles, et leur mise en œuvre est sans doute difficile du fait de leurs impacts très forts : la réduction du temps d'instruction pour les élèves, de la dispersion de l'offre de formation et de la complexité du baccalauréat, la révision de la densité du réseau des établissements en particulier entrent dans cette catégorie. Mais la mise en œuvre effective de ces recommandations pourrait autoriser à terme des redéploiements très significatifs de crédits à l'intérieur du système éducatif, par exemple au bénéfice du premier degré ou de la gestion des enseignants.

b) L'avenir du musée national des arts et traditions populaires

Dans l'insertion au rapport public annuel relative au MuCEM¹⁰⁸, la Cour soulignait l'absence totale d'anticipation s'agissant du devenir du bâtiment de l'ancien musée national des arts et traditions populaires (MNATP), situé dans le bois de Boulogne à Paris, laissé dans un état de quasi-abandon. Elle mettait en avant la longue période de latence - huit ans - qui s'était écoulée entre la fermeture du bâtiment au public (en septembre 2005) et le départ définitif des équipes du service à compétence nationale MuCEM (le 31 mai 2013), cette période n'ayant pas été mise à profit pour trouver une nouvelle affectation à ce bâtiment ou négocier avec la Ville de Paris les modalités de sa rétrocession.

En réponse à la recommandation de la Cour qui préconisait de rétrocéder ou réaffecter rapidement le bâtiment parisien du MuCEM, le ministère de la culture et de la communication indique qu'il « a réitéré, par courrier du 8 juin 2016, son intention de remettre à la Ville de Paris le bâtiment des ATP ». La convention de mise à disposition au profit de l'État, conditionnée par l'existence d'un musée des arts et traditions populaires, est en effet arrivée à échéance le 31 décembre 2014.

¹⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain, p. 99-143. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Devant le refus renouvelé de la Ville de Paris, le ministère a de nouveau sollicité une rencontre avec elle afin de parvenir à une solution concertée. En septembre 2016, aucune avancée n'avait pu être constatée, le ministère n'ayant fait état d'aucune mesure concrète permettant de débloquer ce dossier à moyen terme.

c) L'association pour la formation professionnelle des adultes

Dans le rapport remis au Parlement en décembre 2013 sur l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)¹⁰⁹, la Cour recommandait d'explicitier la stratégie de l'État justifiant le soutien financier apporté à cette association.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère chargé du travail rappelle différents aspects de l'activité actuelle de l'AFPA, notamment en tant qu'organisme de formation accueillant principalement des publics éloignés de l'emploi et opérateur assurant l'ingénierie des titres professionnels pour le compte du ministère.

Il considère que l'AFPA est un partenaire essentiel pour l'État, dont l'inscription dans le service public de l'emploi a été récemment renforcée avec la loi du 17 août 2015 sur le dialogue social et l'emploi. Celle-ci prévoit la transformation de l'organisme en établissement public industriel et commercial (EPIC), au plus tard en février 2017. Son maillage territorial et sa capacité d'hébergement et de restauration constituent selon le ministère des atouts importants pour accueillir les demandeurs d'emploi en formation.

Ces considérations demeurent toutefois très générales et le ministère ne détaille pas davantage les raisons qui ont conduit l'État à intervenir massivement dans le sauvetage financier de l'AFPA à partir de 2012. Il n'indique pas non plus comment sera assuré l'avenir financier de l'organisme qui demeure très fragile. Les débats actuels autour de la rédaction de l'ordonnance qui portera création de l'EPIC au 1^{er} janvier 2017 témoignent d'ailleurs de l'ambiguïté de la position de l'État concernant les missions qui seront dévolues à l'EPIC et celles qui le seront à sa filiale commerciale. Dans ces conditions, la recommandation de la Cour ne peut pas être considérée comme mise en œuvre.

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Communication aux commissions des finances et des affaires sociales du Sénat sur l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*, décembre 2013, 155 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d) Les soutiens à la filière forêt-bois

Dans son rapport au Parlement de 2015 sur les soutiens à la filière forêt-bois¹¹⁰, la Cour recommandait de confier intégralement au centre national de la propriété forestière la mission de développement forestier pour les forêts privées et d'en décharger les chambres d'agriculture.

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt répond que ce sujet sera abordé dans le cadre d'une mission confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les centimes forestiers sans s'engager sur une perspective de mise en œuvre : cette recommandation ne peut ainsi être regardée comme faisant l'objet d'un début de mise en œuvre.

e) Les cotisations de retraites complémentaires des salariés

Dans un rapport public thématique de 2014 *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés du secteur privé (AGIRC-ARRCO)*¹¹¹, la Cour a souligné que, malgré les enjeux majeurs qui s'y attachent, les cotisations sociales versées par les employeurs de salariés aux groupements de protection sociale afin de les financer (63,8 Md€ en 2015) n'étaient soumises à aucun contrôle.

En effet, ces organismes de droit privé ne sont pas dotés de prérogatives de puissance publique qui leur permettraient de vérifier l'exhaustivité des assiettes déclarées, ce qui peut favoriser des absences de déclaration ou des sous-déclarations d'assiette. Pour autant, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 qui confient aux URSSAF une mission de contrôle de ces cotisations par délégation des régimes AGIRC-ARRCO n'étaient pas appliquées.

Quelque dix années plus tard, ces dispositions demeurent lettre morte, ce qui a conduit la Cour à insister à nouveau, dans un rapport public thématique *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les*

¹¹⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, les soutiens à la filière forêt-bois*, avril 2015, 191 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

entreprises de juillet 2016¹¹², sur la nécessité de soumettre sans délai les cotisations de retraites complémentaires des salariés au contrôle des URSSAF.

Au même moment, les régimes AGIRC-ARRCO et le réseau des URSSAF ont saisi la direction de la sécurité sociale d'une proposition de nouvelle expérimentation du contrôle d'assiette en 2018 (prévue d'ici à 2017 par la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 du réseau des URSSAF avec l'État), préalablement à toute généralisation, et de demandes d'évolution des textes visant à sécuriser au plan juridique la procédure de redressement qu'elles avaient formulées en 2011, à l'issue d'une première expérimentation. Ces propositions et demandes, qui reposent sur un partage des tâches entre les URSSAF et les groupements de protection sociale, avaient alors été écartées par la direction de la sécurité sociale. Elles semblent devoir l'être à nouveau.

La permanence de l'absence de contrôle des cotisations de retraites complémentaires des salariés du secteur privé est parfaitement injustifiable au regard de la volonté exprimée par le législateur de mettre fin à une situation qui porte préjudice aux ressources des régimes AGIRC-ARRCO, aux droits des salariés (proportionnels aux salaires déclarés comme étant soumis à cotisation) et à l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises.

f) Les facilités de circulation à la SNCF

Dans son rapport public annuel de 2014¹¹³, la Cour consacrait une insertion aux facilités de circulation à la SNCF, estimant qu'une rationalisation s'imposait dans ce domaine.

Limité à l'origine à la « famille nucléaire », le système a été étendu progressivement à de nombreux ayants droit. De ce fait, le régime bénéficie actuellement à plus de 1 100 000 personnes, dont les cheminots ne représentent plus que 15 %. Le coût direct de la gestion des facilités de circulation se situe selon la Cour à environ 25 M€ par an. Il faut y ajouter

¹¹² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée, p. 325-345. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

le manque à gagner commercial pour l'entreprise estimé entre 50 et plus de 100 M€ par an.

Pour remédier à cette situation coûteuse, la Cour formulait quatre recommandations relatives aux modalités d'attribution, à l'application des dispositions relatives aux contributions sociales et au régime fiscal des avantages en nature et à l'élaboration d'une annexe comptable portant estimation du coût et du manque à gagner liés à ces facilités de circulation.

Or, aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre et le climat social pèse sur la détermination déjà faible de l'entreprise pour réformer ce dispositif.

g) Le suivi de l'évolution des effectifs et de la masse salariale des collectivités territoriales

La participation des collectivités au redressement des comptes publics passe par la réalisation d'économies sur leurs dépenses, notamment celles relatives aux dépenses de personnel qui connaissent une forte croissance (+ 4 % entre les exercices 2013 et 2014 et + 1,9 % entre 2014 et 2015).

Dans son rapport public thématique de 2013 sur les finances publiques locales¹¹⁴, la Cour recommandait de bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivités et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale.

Dans sa réponse formulée à l'occasion de la précédente campagne de suivi des recommandations, le ministère chargé des collectivités territoriales soulignait l'impossibilité de mettre en œuvre cette recommandation en raison de l'indisponibilité des données utiles à la conception du système d'information.

En septembre 2016, il a indiqué à la Cour que l'Insee avait mis en place le système d'information sur les agents des services publics qui permet de suivre l'évolution des effectifs et des salaires de l'ensemble de la fonction publique dont la fonction publique territoriale.

Pour autant, le système d'information tel qu'élaboré à ce jour ne permet toujours pas de disposer d'informations financières suffisamment affinées. Par conséquent, la recommandation reste non mise en œuvre.

¹¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les Finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

S'agissant des recommandations ci-après, les ministères ou les organismes concernés ont signifié à la Cour leur refus de les mettre en œuvre.

a) Les réformes de l'administration des douanes

Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour s'intéressait aux missions fiscales de la Douane¹¹⁵ et demandait un réexamen en profondeur de ses missions et des taxes dont elle a la charge afin de recentrer celle-ci sur son cœur de métier. La Cour formulait une dizaine de recommandations en ce sens.

Par ailleurs, la Cour des comptes a rendu public, le 19 février 2015, un rapport sur l'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics¹¹⁶. La Cour y invitait la Douane à accélérer la réorganisation de son réseau terrestre et de sa composante aéro-maritime, afin d'améliorer l'efficacité de ses contrôles. Elle insistait sur la nécessité du renforcement ou du réexamen des coopérations avec les administrations travaillant sur des fraudes et trafics connexes. Elle assortissait son rapport de treize autres recommandations.

Or, la Douane apparaît réticente à mener à bon rythme le resserrement des brigades de surveillance terrestre (seulement une quinzaine d'opérations, au stade de l'annonce mais non de la réalisation, en 2016). Elle refuse d'adapter le régime de travail aux nécessités du service dans les aéroports parisiens et la surveillance maritime et aérienne au motif des résistances prévisibles des personnels et des organisations syndicales, ce qui traduit son impuissance. Elle a enfin, tout en annonçant que la recommandation était en cours de mise en œuvre, renoncé à faire passer les tâches de programmation des contrôles du niveau régional (au sens des 42 régions douanières) au niveau interrégional, invoquant un arbitrage ministériel en ce sens.

¹¹⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11 à 46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁶ Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics*, février 2015, 141 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans les domaines de la fraude fiscale internationale et de l'action de la Douane contre les trafics, les dispositifs de concertation entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) se sont effectivement développés, mais la création d'une structure nouvelle est exclue.

La DGFIP et la DGDDI rejettent le passage à une gestion rationnelle fondée sur une comptabilité analytique du service commun des laboratoires (SCL) au motif qu'elle impliquerait de les soumettre à facturation comme les autres usagers.

Les évolutions positives sont limitées comme il apparaît principalement au sujet des recommandations du rapport sur la lutte contre les fraudes et trafics. Elles portent sur le renforcement des moyens consacrés aux outils informatiques et le perfectionnement du ciblage des contrôles, qui correspondent à des orientations bienvenues de la Douane. Outre les manifestations d'immobilisme évoquées précédemment, la Douane ne se montre en réalité guère proactive dans des secteurs importants comme le régime 42, qui permet d'importer en exonération de TVA des biens qui font ensuite l'objet d'une livraison intracommunautaire (« aucune évolution » depuis le rapport) ; elle s'exonère de toute responsabilité dans la modification de la directive TVA et de la présentation des états récapitulatifs TVA qui « n'entrent pas dans [son] champ de compétences. » Sur le dernier point, elle s'est contentée de saisir la DGFIP en 2013 et attend sa réponse. Elle admet qu'elle ne traite les déclarations d'échanges de biens qu'à des « fins statistiques » et subordonne ses contrôles à cette seule finalité. Enfin, la Douane refuse tout moratoire sur l'acquisition de moyens navals et aériens.

Ces réponses s'apparentent donc à un refus de mise en œuvre des recommandations de la Cour.

b) Le temps de travail des personnels « bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé » (BIATSS) des établissements d'enseignement supérieur

Dans le cadre du rapport sur l'autonomie des universités¹¹⁷, la Cour a recommandé de mettre en conformité la circulaire du ministère de

¹¹⁷ Cour des comptes, *Communication à la Commission des Finances du Sénat sur l'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre*, septembre 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'éducation nationale relative aux obligations de service des personnels BIATSS avec le décret relatif à l'ARTT dans la fonction publique.

Le ministère répond : « La circulaire du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels IATOSS et d'encadrement, exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du ministère a pour objectif de préciser les modalités d'application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État. Elle rappelle notamment que la durée annuelle du travail effectif est fixée à 1 607 heures, à l'instar des autres fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics. Cette circulaire ne saurait déroger au cadre réglementaire posé pour la fonction publique de l'État. Ce point est par ailleurs rappelé par les services du ministère lorsqu'ils sont sollicités par des établissements sur des questions relatives à la réglementation du temps de travail ».

Or, si la circulaire rappelle effectivement dans son paragraphe 2.1 que « le temps de travail d'un agent à temps complet est fixé à 1 607 heures décomptées sur une base annuelle », elle précise également quelques lignes en dessous que « les jours fériés légaux [...] sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, à l'exception des jours fériés survenant un dimanche ou un samedi habituellement non travaillés et de ceux survenant pendant une période de congés des personnels (congés annuels, temps partiel) qui ne sont pas décomptés ni récupérables ». La comptabilisation des jours fériés légaux comme du temps de travail effectif dans le calcul du temps de travail annuel entraîne automatiquement une réduction du temps réellement travaillé.

La durée effective du temps de travail des BIATSS s'établit au mieux à 1 551 heures annuelles, soit 3,5 % de temps de travail en moins que la durée légale. La simple application des textes réglementaires en vigueur pour la fonction publique de l'État ferait gagner de très nombreux emplois aux établissements d'enseignement supérieur.

Alors que tous les contrôles récents de la Cour identifient cette anomalie, le ministère se contente de faire référence à la circulaire en ignorant le problème de la comptabilisation des jours fériés.

*c) Les compléments de rémunérations
des fonctionnaires d'État outre-mer*

Dans son rapport public annuel de 2015¹¹⁸, la Cour préconisait de simplifier le régime des compléments de rémunération en le refondant sur une nouvelle architecture réglementaire structurée autour d'un décret unique et d'arrêtés ministériels.

Environ 91 000 fonctionnaires civils de l'État, soit 4,2 % de l'effectif total, sont aujourd'hui concernés par ce dispositif, dont près des deux tiers relèvent de l'éducation nationale et 10 % de la mission budgétaire *Sécurités*. La charge budgétaire des compléments de rémunération s'élevait ainsi à 1,18 Md€ en 2012. Ce sont actuellement 2 lois, 13 décrets et 11 arrêtés qui constituent les fondements des « sur-rémunérations » représentant un maquis législatif et réglementaire.

La réponse du ministère chargé de l'outre-mer à la Cour s'apparente à un refus de mise en œuvre, rappelant que les compléments de rémunération ont été créés pour tenir compte des spécificités territoriales et de la difficulté à pourvoir des postes implantés outre-mer.

d) La politique du logement en Île-de-France

Le rapport public thématique sur la politique du logement en Île-de-France¹¹⁹ fournit plusieurs exemples de refus de principe de mise en œuvre des recommandations argumentés par le ministère chargé du logement. Elles concernent : la modulation des loyers sociaux en fonction des revenus, l'harmonisation du seuil de population applicable pour l'obligation de 25 % de logements sociaux entre l'Île-de-France et la province, la suppression du droit au maintien dans les lieux dans le parc social des personnes de plus de 65 ans, et le ciblage du dispositif d'investissement locatif « Pinel ».

La recommandation visant à la remise en ordre des loyers n'est pas non plus mise en œuvre, dans un contexte où la loi relative à l'égalité et à

¹¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : le logement en Île-de-France, donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr

la citoyenneté adoptée le 22 décembre 2016 propose de lui substituer une nouvelle politique des loyers.

e) Pôle Emploi

Dans son rapport publié en juillet 2015 *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*¹²⁰, la Cour formulait de nombreuses recommandations qui sont encore inégalement mises en œuvre¹²¹. Le directeur général de Pôle emploi exprime plusieurs désaccords avec la Cour.

C'est par exemple le cas de la recommandation visant à fixer aux conseillers ou aux équipes de conseillers des objectifs individualisés qualitatifs mais aussi quantitatifs, le cas échéant en renégociant un accord collectif de 2004 relatif au suivi de l'activité, comme la convention collective prévoyait de le faire en 2010.

Le directeur général de Pôle emploi considère que les objectifs sont à fixer au niveau de l'agence, dans une démarche de performances comparées. Les indicateurs de comparaison figurant dans le tableau de bord des résultats portent notamment sur le nombre de retours à l'emploi, le taux d'indemnisation dans les délais, le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et le taux de satisfaction des entreprises. La réponse du directeur n'indique pas si des conséquences sont tirées de performances significativement éloignées de la moyenne des agences comparables.

Enfin, le directeur général rappelle les stipulations figurant dans la convention collective et l'accord Unédic de 2004, ce dernier prévoyant notamment qu'il n'est pas possible d'utiliser des données issues des outils informatiques à des fins d'évaluation quantitatives ou qualitatives des agents. En 2011, un projet d'accord relatif à la mise en place de compléments variables de rémunération pour les agents de droit privé, reposant sur la performance individuelle et collective, avait été porté par la direction, mais n'avait pu aboutir. Le directeur général indique qu'il n'est ni réaliste ni souhaitable de dénoncer la convention collective nationale et

¹²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*. La Documentation française, juillet 2015, 176 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²¹ Certaines sont en cours de mise en œuvre (comme par exemple le développement de la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi) ou mises en œuvre de manière incomplète notamment pour les recommandations tenant à la meilleure connaissance du marché du travail et des entreprises dans le recrutement et la formation des conseillers.

l'accord collectif de 2004, ce qui rend selon lui impossible l'évolution à brève échéance des modalités d'évaluation des agents non-cadres.

*f) La rémunération sur objectifs de santé publique
versée aux médecins*

La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) a été généralisée par la convention médicale de 2011, d'abord au bénéfice des médecins traitants, puis a été étendue aux cardiologues, aux gastro-entérologues et aux hépatologues (404 M€ au titre de 2015).

Dans une communication à la commission des affaires sociales du Sénat de 2014 sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé¹²², la Cour a souligné que si des évolutions favorables pouvaient être constatés en matière d'optimisation et d'efficacité des prescriptions et, dans une moindre mesure, de suivi des pratiques cliniques, les résultats étaient plus contrastés, voire parfois défavorables en matière de prévention. Pour autant, aucune conséquence négative n'était tirée du non-respect des objectifs, ou de l'absence de progrès dans leur réalisation, alors même que ce non-respect peut avoir une incidence défavorable sur la santé publique.

Afin de renforcer l'effet de levier de la ROSP sur les pratiques médicales, la Cour recommandait dès lors d'introduire une solidarité financière entre les indicateurs, les résultats insuffisants au titre de certains objectifs devant conduire à réduire la rémunération liée à l'atteinte d'autres objectifs.

Dans la nouvelle convention médicale signée en août 2016, les indicateurs de la ROSP ont été revus ou actualisés pour les mettre en cohérence avec les priorités nationales de santé publique et les référentiels et recommandations internationales existants, les indicateurs relatifs à la prévention, au dépistage et à l'efficacité ont été renforcés et les seuils à atteindre ont été rehaussés pour les indicateurs reconduits. En revanche, la recommandation de la Cour d'introduire une solidarité financière entre les indicateurs pour lesquels les objectifs ont été atteints et ceux pour lesquels ils ne l'ont pas été n'a pas été intégrée à cette nouvelle convention, ce qui traduit un refus de mise en œuvre.

¹²² Cour des comptes, *Communication à la Commission des affaires sociales du Sénat sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé*, juillet 2014, 193 p., disponible sur www.ccomptes.fr

g) L'Institut français du cheval et de l'équitation

Dans son rapport public annuel de 2016¹²³, la Cour préconisait de supprimer l'Institut français du cheval et de l'équitation en organisant la dévolution des activités de service public qui y subsistent entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture et des sports voire au haras national du Pin.

Les ministères de tutelle répondent clairement sur le repositionnement en cours de l'établissement dans la nouvelle lettre de mission adressée au directeur en mai 2016 et écartant l'hypothèse d'une suppression. Cette lettre de mission se contente de demander la mise en œuvre de la cession des sites non indispensables à la conduite des nouvelles missions de l'IFCE et le développement de projets visant à améliorer la marge financière d'activités telles que les formations dispensées par l'établissement et les spectacles du Cadre Noir de Saumur. Une mission inter-inspections (finances, agriculture, jeunesse et sports) est toutefois en cours de réalisation.

h) La répartition de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics

La contribution des collectivités au redressement des comptes publics s'est matérialisée par une baisse des dotations de l'État en 2014 et en 2015. Cette baisse des dotations se poursuit en 2016. Celles-ci ont pour objectif d'inciter les collectivités locales à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à réduire leur endettement.

Dans son rapport consacré aux finances publiques locales de 2014¹²⁴, la Cour a formulé une recommandation relative aux modalités de répartition de cette contribution entre collectivités, demandant que soient adoptées des modalités de répartition, entre catégories de collectivités, de la baisse des dotations de l'État qui prennent mieux en compte l'existence de marges de manœuvre plus importantes au sein du bloc communal.

¹²³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, p. 581-634. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Cette recommandation fait l'objet d'un refus de mise en œuvre au motif que la contribution des collectivités est le résultat d'un consensus au sein du Comité des finances locales et que le Gouvernement ne souhaite pas « ouvrir à nouveau le débat ».

*

Par l'absence ou le refus de mise en œuvre des recommandations de la Cour, les administrations renoncent, souvent, à la réalisation d'économies dont sont porteuses ces recommandations.

D - Des exemples d'économies réalisées par la mise en œuvre des recommandations

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire les dépenses publiques, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée.

Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années. Le calcul de l'impact des recommandations formulées par la Cour demeure en outre une démarche récente, que les administrations, autant que la Cour, doivent s'approprier.

Ces deux facteurs expliquent que les exemples d'économies réalisées par la mise en œuvre des recommandations de la Cour demeurent limités. Deux illustrations en sont néanmoins ici données, les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie, et la mise en œuvre de mesures de rationalisation et mutualisation.

1 - La mise en œuvre de recommandations relatives aux dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie

Dans le cadre de ses rapports annuels sur la sécurité sociale et de communications au Parlement, la Cour formule des recommandations de

nature à permettre la réalisation d'économies significatives sur les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie. Pour l'application du plan triennal d'économies « Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) 2015-2017 », présenté en avril 2014, les pouvoirs publics ont retenu et commencé à mettre en œuvre plusieurs de ses recommandations.

a) Les dépenses de santé en établissement

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2013¹²⁵, la Cour a souligné l'importance des économies qui pourraient être réalisées en amplifiant le recours à la chirurgie ambulatoire¹²⁶, encore insuffisamment développée dans notre pays en dépit d'une nette progression (43 % des actes effectués en ambulatoire en 2013 contre 32 % en 2007). Faire de la chirurgie ambulatoire la pratique de référence comme c'est le cas chez nos voisins permettrait d'utiliser pleinement les capacités existantes et de fermer des lits excédentaires en chirurgie conventionnelle. À cette fin, la Cour a notamment recommandé de fixer des objectifs d'économies associés au développement de la chirurgie ambulatoire selon une programmation pluriannuelle.

Les pouvoirs publics ont suivi cette recommandation en prévoyant dans le cadre du plan ONDAM 2015-2017 la réalisation de 400 M€ d'économies annuelles d'ici à 2017 (80 M€ en 2015, puis 160 M€ supplémentaires en 2016 et en 2017), grâce à des baisses de tarifs. En cohérence avec l'objectif d'augmentation de la part des actes chirurgicaux effectués en ambulatoire (57 % en 2017), la réduction de tarifs de chirurgie conventionnelle favorise la substitution croissante d'actes de chirurgie ambulatoire à ceux de chirurgie conventionnelle. D'autres baisses de tarifs sont appliquées à une partie des actes de chirurgie ambulatoire afin de prendre en compte la diminution des coûts moyens de fonctionnement des activités de chirurgie ambulatoire permises par leur développement.

La structure et la tarification des séances de dialyse des patients atteints d'une insuffisance rénale chronique terminale (2,6 Md€ de dépenses en 2015) comportent elles aussi des marges d'efficience accrue

¹²⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre VIII, La chirurgie ambulatoire, p. 229-252, La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁶ Hospitalisation d'une durée de 12 heures, sans hébergement de nuit, qui se distingue ainsi de la chirurgie conventionnelle comportant une ou plusieurs nuitées.

des dépenses d'assurance maladie. Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2015¹²⁷, la Cour a notamment recommandé de réviser à la baisse les tarifs des séances de dialyse afin de mieux prendre en compte les gains de productivité liés aux équipements et aux consommables, en faisant porter l'effort sur les tarifs des modes de prise en charge les plus lourds.

Dans le cadre du plan ONDAM 2015-2017, ont été programmées 75 M€ d'économies sur les tarifs des séances de dialyse, réparties à parts égales sur trois ans. Les baisses de tarifs sont mises en œuvre par la voie des arrêtés annuels fixant les tarifs des actes effectués par les différentes catégories d'établissements de santé. Elles sont plus fortes pour les dialyses en centre lourd que pour les autres modes de dialyse, moins onéreux.

b) Les dépenses de santé en ville

Dans le domaine du médicament (23,2 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015), la Cour a, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2014¹²⁸, recommandé de réaliser des économies, estimées à 2 Md€ par an, en favorisant un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, en révisant leur prix, plus élevé, et en modifiant les modalités de rémunération des pharmaciens, très généreuses.

En convergence avec les analyses de la Cour, le plan ONDAM 2015-2017 a retenu un important objectif d'économies au titre de la promotion et du développement des médicaments génériques (1,17 Md€ en 2017, au terme de leur montée en charge, par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses de médicaments). Dans ce même plan, des baisses de prix des médicaments, génériques ou non, doivent de même permettre de réaliser des économies substantielles (1,6 Md€). Selon le ministère de la santé, les économies réalisées en 2015 au titre des médicaments génériques seraient substantielles, mais inférieures à la cible fixée (275 M€ d'économies au titre de baisses de prix sur les médicaments

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre X, L'insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charge plus efficaces, p. 229-252. La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre IX, La diffusion des médicaments génériques : des résultats trop modestes, des coûts élevés, p. 257-289. La Documentation française, septembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

génériques et 70 M€ d'économies au titre de l'augmentation de la part des médicaments génériques dans le répertoire au regard d'une cible d'économies de 435 M€ au total).

S'agissant des dispositifs médicaux (6,2 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015), dont la dépense est particulièrement dynamique (+ 4,7 % en 2015, après + 5,6 % en 2014), la Cour a, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2014¹²⁹, recommandé aux pouvoirs publics d'actionner plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au total au bout de trois ans.

Le plan ONDAM 2015-2017 prévoit un montant d'économies voisin (210 M€ en cumul d'ici à 2017) au titre des seules baisses de prix, ce qui illustre l'importance des marges d'optimisation des dépenses de ce secteur. Selon le ministère de la santé, les baisses de prix intervenues en 2015 dépassent l'objectif fixé pour cette même année (58 M€ au regard de 50 M€). Dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, les pouvoirs publics, suivant une recommandation de la Cour, ont renforcé les moyens dont est doté au plan juridique le comité économique des produits de santé (CEPS) afin de négocier des baisses de prix avec les fabricants et distributeurs de dispositifs médicaux.

En matière de dépenses d'analyses biologiques (3,4 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2015), la Cour a souligné dans son rapport sur la sécurité sociale de 2013¹³⁰ l'augmentation très rapide des dosages de la vitamine D (multiplication par 5 entre 2005 et 2012), conduisant à une dépense d'assurance maladie voisine de 100 M€, sans nécessité médicale avérée. À la suite d'une recommandation de la Haute autorité de santé sur l'utilité clinique du dosage de la vitamine D, une décision de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) de mai 2014 a restreint à certaines situations la prise en charge de ces dépenses. Selon la CNAMTS, la dépense annuelle aurait depuis lors baissé de plus de moitié.

¹²⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre X, Les dispositifs médicaux : une dépense non maîtrisée, des coûts élevés, p. 291-318. La Documentation française, septembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XIII, Les dépenses de biologie médicale, p. 365-392. La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les dépenses en établissement et en ville

Dans une communication de 2016 à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'imagerie médicale¹³¹, en soins de ville et en établissements de santé (près de 6 Md€ de dépenses d'assurance maladie par an au total, dont 3,9 Md€ en ville et 2 Md€ en établissement de santé), la Cour a souligné que ce secteur était insuffisamment régulé : inégalités marquées dans la répartition territoriale de l'offre (scanners, IRM et TEP), portée limitée des démarches d'amélioration de la pertinence des actes et inadaptation croissante des tarifs à l'évolution des techniques et des pratiques, au risque de favoriser la constitution de rentes.

Plusieurs décisions des pouvoirs publics prennent en compte les recommandations de la Cour, porteuses d'économies, qui visent à restructurer l'offre et à réviser les forfaits techniques accordés aux producteurs d'actes d'imagerie. Si les économies à ce titre ne sont pas chiffrées à ce jour, la portée de ces décisions doit néanmoins être soulignée.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a autorisé le Gouvernement à moderniser et à simplifier dans un délai de deux ans, par la voie d'ordonnances, les régimes d'autorisation des équipements lourds, notamment d'imagerie, en établissement de santé et en ville.

Les groupements hospitaliers de territoire, nouvellement créés par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, doivent mutualiser les activités d'imagerie médicale des établissements publics de santé qui en sont membres afin notamment d'éviter des doublons et d'utiliser plus efficacement les équipements existants.

S'agissant des actes d'imagerie réalisés en ville (3,9 Md€ en 2014), la loi de financement pour 2017 a instauré une procédure de négociation visant à inciter l'assurance maladie et les représentants de la profession à actualiser régulièrement la classification et les forfaits techniques. À défaut d'un accord dans un délai déterminé suivant l'ouverture de la négociation, le directeur général de l'UNCAM est désormais habilité à procéder à cette actualisation sous réserve de l'accord tacite des ministres concernés. Le protocole en vigueur de l'assurance maladie avec les représentants de la profession est arrivé à son terme. Dans sa communication précitée, la Cour a estimé que, par rapport à la prolongation des tendances actuelles de dépenses, la marge pouvant être dégagée par une rationalisation des

¹³¹ Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales du Sénat*, L'imagerie médicale, avril 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

prescriptions et des baisses de tarifs s'élevait, en hypothèse basse, à 190 M€ et, en hypothèse haute, à 460 M€.

2 - La mise en œuvre des recommandations de rationalisation et de mutualisation génératrices d'économies

Dans ses rapports publics, la Cour examine, notamment, l'efficacité et l'efficience de l'organisation des organismes qu'elle contrôle. Elle est ainsi fréquemment amenée à formuler des recommandations de rationalisation de ces organisations et de mutualisation des services. Plusieurs exemples illustrent que ces mesures peuvent être sources d'économies.

a) Les services ministériels : des mesures de rationalisation des réseaux à l'étranger et la correction de dysfonctionnements au ministère de la défense

La Cour a récemment formulé des recommandations de mutualisation et de rationalisation pour deux réseaux de services ministériels à l'étranger : les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers, et les trésoreries des ambassades. Les ministères relèvent les économies réalisées par leur mise en œuvre.

Ainsi, le ministère de l'économie et des finances s'agissant du référé de 2014 relatif aux services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers¹³², précise dans sa réponse que « le MAEDI, la direction générale du Trésor, et Business France ont signé en février 2016 une convention tripartite fixant les principes de collaboration des bureaux de l'agence et des réseaux de ses ministères de tutelle à l'étranger ». Elle cite un « contrôle des dépenses » et « la réalisation d'économies » illustrés par plusieurs exemples de biens immobiliers vendus en 2014, 2015 et 2016.

Le ministère, s'agissant de l'insertion au RPA de 2016 relative aux trésoreries auprès des ambassades de France¹³³, indique que « l'objectif de rationalisation du réseau comptable à l'étranger s'appuiera sur la

¹³² Cour des comptes, Référé, *Les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers*, septembre 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée, p. 9-34. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

dématérialisation des procédures et permettra à la DGFIP la réalisation d'économies substantielles en dépenses de fonctionnement et en dépenses de personnel ».

Par ailleurs, la Cour avait recommandé au ministère de la défense de mettre en œuvre des diligences en vue de la récupération des sommes indument versées du fait des dysfonctionnements du calculateur de la solde des militaires « Louvois » (cf. B-1-a). Le ministère a accentué ses efforts dans ce domaine et a indiqué, fin 2016, avoir constaté un progrès sensible avec une augmentation de 8 % du montant des indus recouvrés, qui s'élevaient à environ 254 M€ mi-2016 : une telle amélioration du recouvrement, accompagnant la clarification des règles de prescription des créances d'indus évoquée *supra*, est porteuse d'économies en ce qu'elle contribue à améliorer la trésorerie de l'État et à éviter des pertes futures sur créances devenues irrécouvrables.

b) Les opérateurs et une autorité indépendante : des économies sur les dépenses de fonctionnement

Les économies générées par les rationalisations recommandées par la Cour concernent également les opérateurs. Si les économies réalisées peuvent être, dans l'absolu, de montant faible, elles sont susceptibles de représenter une part significative des dépenses de fonctionnement de ces organismes.

Ainsi, dans son référé de 2015 sur l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)¹³⁴, la Cour considérait que des améliorations pouvaient être apportées à la gouvernance de l'agence, à son fonctionnement, à ses prestations, à sa gestion interne comme à ses contrôles. Cette demande de rationalisation a été partiellement entendue et les dépenses de fonctionnement décaissées à périmètre constant (hors masse salariale) de l'ANGDM sont en baisse de 24,6 % en 2015 par rapport à 2012 (2,5 M€ contre 3,3 M€), notamment grâce à un processus de regroupement des équipes et par conséquent de réduction du nombre d'implantations. C'est ainsi qu'au 1^{er} avril 2016, l'agence compte 31 implantations contre 51 en 2012.

Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a également mis en œuvre plusieurs recommandations formulées par la Cour

¹³⁴ Cour des comptes, *Référé, L'agence nationale pour la garantie des mineurs*, juin 2015, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

en 2014¹³⁵, aboutissant à une réduction de ses dépenses. La Cour avait ainsi recommandé de se conformer à la norme nationale de surface utile par agent : le BRGM s'est approprié cet objectif et a entrepris de céder des locaux surabondants. À Marseille, par exemple, les cessions ont porté sur la moitié de ses bureaux et terrains. La Cour avait également recommandé de relancer le processus de cession de sa sous-filiale « Géothermie Bouillante ». L'opération a été finalisée en 2016. Outre l'apport du produit de la cession, la transaction permettra au BRGM de ne plus être contraint de soutenir cette entité chroniquement déficitaire ainsi que ses filiales SAGEOS et CFG Services impliquées dans cette activité. Ces soutiens, sous forme d'avances de trésorerie, de capitalisation ou d'abandon de créances, ont pu représenter environ 4 M€ par an depuis 2009. Le BRGM a, enfin, fermé son École nationale d'application des géosciences (ENAG), en 2016, suivant en cela une recommandation de la Cour, qui avait relevé que, faute d'avoir trouvé des ressources de partenariats ou de frais de scolarité à la hauteur attendue par un modèle économique non viable, le budget de l'école (qui scolarisait une quinzaine d'étudiants) ne s'équilibrait qu'à travers des contributions publiques (0,88 M€ en 2013, soit 63 % du budget de l'ENAG).

Par ailleurs, dans son rapport au Parlement d'octobre 2014¹³⁶, la Cour adressait plusieurs recommandations au Défenseur des droits. Ce dernier fait état, à la suite d'une réorganisation de ses services puis d'une mutualisation à venir de fonctions logistiques, d'économies, en partie prévisionnelles, de l'ordre de 1,1 M€. Ainsi la suppression en avril 2016 de la direction générale des services fusionnée avec le secrétariat général a permis 0,23 M€ d'économies, la réorganisation des six départements de l'institution a induit 0,17 M€ d'économies et à compter du 1^{er} janvier 2017, la mutualisation des fonctions logistiques, achats, circuit de la dépense avec les services du Premier ministre permettra un gain de 0,70 M€.

Pour répondre à la demande de rationalisation que la Cour formulait dans un rapport particulier en novembre 2015¹³⁷ en matière de risque de change, Business France s'est doté d'un instrument de couverture de change portant sur ses principales transactions en devises. Sur la période du

¹³⁵ Cour des comptes, *Rapport particulier, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), exercices 2009 à 2012*, octobre 2014, 121 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁶ Cour des comptes, *Communication à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur Le défenseur de droit : missions et gestion*, octobre 2014, 74 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier sur les comptes et la gestion d'Ubifrance devenu Business France*, novembre 2015, 71 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1^{er} septembre 2015 au 30 juin 2016, cet instrument de couverture a permis de générer une économie de près de 271 000 €. Même si le gain est limité et le risque peu significatif, l'application de cette recommandation a permis d'assurer une couverture au moins à un horizon d'un an, pour éviter des à-coups dans l'exécution du budget.

Des économies ont également été réalisées dans l'enseignement supérieur agricole. Dans son rapport public annuel de 2016¹³⁸, la Cour dressait un constat critique sur l'organisation de l'enseignement supérieur agricole public et appelait à réduire la dispersion des établissements en diminuant le nombre d'implantations. Sur ce point, le ministère de l'agriculture a commencé à dégager des marges de manœuvre avec la mise en vente par Agrocampus Ouest de la Villa « Parker ». Cette vente entraîne une recette attendue de 480 000 €. Le ministère indique également que la réduction de la scolarité à l'ENS, site de Marseille, est en cours, passant de trois à deux ans. S'agissant de la réduction attendue du coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole par la rationalisation du dispositif, un décret du 29 juin 2016 a fixé les missions de l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole. Le ministère estime que cette orientation dégagera 0,9 M€ d'économies entre la loi de finances pour 2015 et la loi de finances pour 2016 sur le dispositif national d'appui.

Enfin, une des recommandations formulée par la Cour à l'occasion du contrôle du réseau CNOUS/CROUS¹³⁹ portait sur la réforme de la définition et de la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers. De nombreuses actions ont déjà été lancées dans ce domaine. Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a ainsi chiffré à 17,95 M€ (contre 12,72 M€ en 2013-2014) le montant total des ordres de reversement correspondant aux recouvrements de bourses pour l'année universitaire 2014-2015. Le renforcement du contrôle d'assiduité n'est pas anodin dans la mesure où le réseau des œuvres universitaires verse les bourses sur critères sociaux, pour un montant de 1,78 Md€ en 2013.

¹³⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil, p. 635-667. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 433-526. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les organismes de sécurité sociale : des frais de gestion en baisse

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2011¹⁴⁰, la Cour a, au regard de l'existence d'un important potentiel de gains de productivité au titre de la dématérialisation des processus de gestion, de réorganisations internes des activités et de la réduction souhaitable de l'absentéisme, préconisé la réalisation d'économies représentant 1/10^{ème} des frais de gestion du régime général de sécurité sociale, soit 1,1 Md€ environ. Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, les pouvoirs publics ont retenu une orientation identique en assignant aux administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale¹⁴¹ la réalisation de 1,5 Md€ d'économies de frais de gestion entre 2015 et 2017 par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses.

Si ces niveaux d'économies paraissent difficiles à atteindre d'ici à 2017, d'importantes réductions de frais de gestion sont néanmoins en cours. Comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel 2016¹⁴², les organismes gérant les retraites complémentaires des salariés ont engagé la réalisation de 0,6 Md€ d'économies au total d'ici à 2022 (au regard de 1,8 Md€ de frais courants en 2013), ce qui témoigne de l'importance du potentiel d'économies mobilisables. À périmètre constant, les frais de gestion du régime général de sécurité sociale ont reculé de 11,1 Md€ en 2012 à 10,8 Md€ en 2015 (soit - 2,7 %), une baisse étant constatée pour l'ensemble des branches à l'exception de la famille. Ces économies, qui trouvent leur origine dans des réductions d'effectifs et de charges externes, sont appelées à se poursuivre en 2016 et en 2017.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*, chapitre XIII, La productivité dans les organismes de sécurité sociale du régime général, p. 375-404. La Documentation française, septembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴¹ Incluant par conséquent, outre ceux de sécurité sociale, les organismes gestionnaires des retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO) et Pôle Emploi.

¹⁴² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, tome II, 3^{ème} partie, chapitre I, Le suivi des recommandations, Les frais de gestion des retraites complémentaires des salariés, p. 155. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2015¹⁴³, la Cour a, à cet égard, souligné le facteur clé que constitue l'évolution de l'organisation des activités pour permettre la réalisation d'économies sans dégrader la qualité du service rendu aux usagers, ni la maîtrise des risques financiers, elle-même perfectible, propres aux activités d'attribution de prestations et de collecte des prélèvements sociaux. À ce titre, elle a recommandé d'approfondir la réorganisation des réseaux d'organismes du régime général, en continuant à réduire le nombre d'organismes, en regroupant les activités de production sur un nombre plus réduit de sites et en remédiant aux disparités de coûts de gestion entre les caisses d'une même branche.

Les caisses nationales du régime général mettent en œuvre pour partie ces recommandations en réduisant le nombre de sites de production relatifs à certaines activités¹⁴⁴ et en modulant plus fortement les autorisations annuelles d'effectifs des caisses locales en fonction de leurs marges de gains de productivité par rapport aux caisses les plus efficaces.

L'un des postes de charges externes des organismes de sécurité sociale en forte contraction concerne les remises de gestion versées par l'assurance maladie aux mutuelles délégataires de tout ou partie des tâches de gestion des remboursements de frais de santé à certains assurés. Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2013¹⁴⁵, la Cour a recommandé aux pouvoirs publics de mettre fin aux délégations de droit dont bénéficient les mutuelles de fonctionnaires et d'étudiants et, à défaut, de réduire fortement les remises de gestion. Si la première recommandation n'a pas été retenue, les remises donnent lieu à d'importantes économies. Leur contraction (282 M€ en 2016 contre 367 M€ en 2012, toutes mutuelles confondues) traduit la reprise par l'assurance maladie de tâches jusque-là assurées pour

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XIII, La réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*, p. 451-491. La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ Nonobstant le maintien de caisses départementales (ou infra-départementales), la branche maladie du régime général regroupe ainsi de manière croissante certaines activités sur des pôles de gestion couvrant des ressorts géographiques plus larges : en 2016, mise en place de 6 centres nationaux de gestion des capitaux décès et de 3 centres nationaux de gestion de l'aide médicale de l'État ; réduction de 51 à 28 du nombre de pôles invalidité, de 51 à 24 des pôles rentes AT-MP, de 65 à 35 des pôles de gestion des recours contre tiers et de 57 à 16 des pôles « relations internationales ».

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVII, La gestion par des mutuelles de l'assurance maladie obligatoire des agents publics, p. 483-505, et chapitre XVIII, La sécurité sociale des étudiants, p. 507-533. La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

son compte par certaines mutuelles¹⁴⁶ et le resserrement des paramètres de calcul des remises.

d) Les entreprises publiques : des mesures de rationalisation appliquées par La Poste

La Poste s'est attachée à valoriser les économies potentielles engendrées par la mise en place de mesures nouvelles¹⁴⁷.

Ainsi, en réponse au rapport de 2016 relatif à la gestion immobilière du Groupe¹⁴⁸, son directeur général indique que « le Conseil d'administration de La Poste, réuni le 20 juillet 2016, a pris connaissance du rapport annuel sur la gestion immobilière et a pu noter que la renégociation des contrats d'électricité et de gaz devait entraîner une économie de 13 M€ par an à compter de 2016 ». De même, s'agissant du rapport particulier sur les activités sociales et culturelles en faveur des agents de La Poste¹⁴⁹, la société indique que la subvention à l'association « AVEA » a été réduite de 2 M€ entre 2014 et 2016.

¹⁴⁶ La prise en charge par l'assurance maladie de l'infogérance de la LMDE depuis octobre 2015 est ainsi à l'origine d'une réduction de 46 M€ à 6 M€ des remises versées à cet organisme entre 2014 et 2016. Compte tenu du caractère résiduel des tâches qu'effectue ce dernier, la question de la pertinence du maintien d'une délégation de gestion de l'assurance maladie apparaît posée.

¹⁴⁷ Cet exercice n'a pas porté sur les recommandations issues du Rapport public thématique : *La poste : une transformation à accélérer* publié en décembre 2016. La Documentation française, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport particulier sur la gestion immobilière du groupe La Poste*, février 2016, 60 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport particulier sur les activités sociales et culturelles destinées aux agents de la Poste*, juillet 2015, 92 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre II

La Cour constate des progrès

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

PRÉSENTATION

Entre 2010 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les services diplomatiques et consulaires français dans le monde a connu une augmentation considérable, de plus de 50 %, passant de 2,2 à environ 3,6 millions. Les recettes tirées par l'État de cette activité, au titre des droits de chancellerie, se sont élevées à près de 187 M€ en 2015, alors que les dépenses correspondantes se sont montées à 140,6 M€. Cette croissance massive des demandes de visa s'est accompagnée d'une exigence toujours plus forte quant aux délais de délivrance, aux conditions d'accueil et aux règles de sécurité.

Dans ce contexte, malgré les efforts d'adaptation conduits par les postes consulaires, les difficultés rencontrées par les services pour faire face à ce mouvement d'ampleur, jointes aux contraintes budgétaires, ont conduit la France, à l'instar d'autres États, à faire le choix d'externaliser le traitement des demandes de visa. L'État confie à un opérateur privé l'ensemble du processus de collecte des demandes et des documents nécessaires à leur instruction. Au plan juridique, cette procédure s'appuie sur le code communautaire des visas, qui fixe le cadre juridique de l'externalisation.

En octobre 2015, 70 centres externalisés pour la collecte des dossiers pouvaient ainsi être dénombrés, assurant le traitement de près de 83 % des demandes de visa. S'y ajoutait une trentaine de postes diplomatiques n'ayant externalisé que les prises de rendez-vous.

La décision de l'État d'associer, par la voie de l'externalisation, un acteur privé à l'exercice d'une mission régaliennne se veut une réponse efficace aux multiples enjeux auxquels est confrontée l'administration des affaires étrangères :

- être en mesure de faire face à l'augmentation du volume global des demandes et d'absorber les pics saisonniers, tout en garantissant un niveau de qualité dans leur traitement ;

- assurer une meilleure présence géographique, afin d'améliorer l'offre dans des pays étendus (Chine, Inde, Nigéria) ou de couvrir des zones comportant des risques au plan de la sécurité ;
- améliorer l'accueil du public et réduire les files d'attente ;
- mieux contrôler les risques de fraude ;
- optimiser l'organisation des services de visas des consulats et recentrer leur activité sur une instruction plus approfondie et plus exigeante des demandes.

Ce choix soulève aussi la question de l'implication du consulat dans le contrôle du prestataire privé.

Dans son rapport public annuel de 2013, à la suite d'une enquête consacrée à la délivrance des titres de séjours et des visas¹⁵⁰, la Cour avait déjà abordé la problématique de l'externalisation. Elle avait alors relevé la diversité des pratiques, selon le prestataire retenu et le poste consulaire.

La même année, dans une communication au Parlement consacrée à l'évolution de l'organisation et des missions des consulats à l'étranger¹⁵¹, la Cour avait souligné les tensions pesant sur les effectifs du fait de la délivrance des visas.

Aussi la Cour a-t-elle jugé utile de dresser un bilan actualisé d'une réforme qui a permis de répondre, avec une indéniable efficacité et à un moindre coût, à la forte croissance des demandes de visa. Illustration d'une réforme réussie dans le domaine régalién, cette démarche d'externalisation exige néanmoins la vigilance des services de l'État pour assurer tant la protection du demandeur que le contrôle des prestataires privés.

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre. La Documentation française, p. 27-78, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *Communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale : L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger*, septembre 2013, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - L'externalisation : une réponse efficace et efficiente à l'afflux des demandes de visa

A - Une réforme indispensable pour faire face à la progression des demandes

1 - Une augmentation massive et continue des demandes de visa

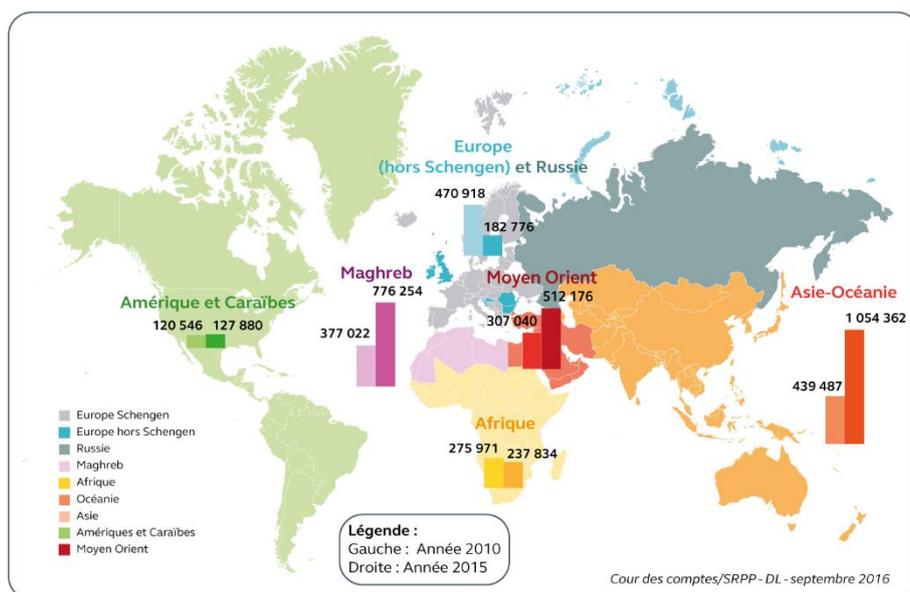
Entre 2010 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les services diplomatiques et consulaires français dans le monde a connu une augmentation spectaculaire, de plus de 50 %, passant de 2,2 à environ 3,6 millions. Cette croissance massive a été particulièrement vive dans les pays émergents,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

Deux catégories principales de visas peuvent être distinguées :

- les visas de court séjour, dits Schengen, pour un séjour de moins de six mois sur le territoire européen. Régis par le droit communautaire¹⁵², ils sont uniformes et délivrés par les 26 États de l'espace¹⁵³. Lorsqu'un pays membre de l'espace Schengen accorde un visa d'entrée sur son territoire, cette autorisation donne aussi droit à l'entrée dans tous les autres États signataires de l'accord de Schengen du 14 juin 1985. La France est le premier pays de l'espace Schengen en termes du nombre de demandes de visa. Ces visas représentent près de 90 % des visas délivrés par la France. Ils participent au premier chef de la politique du tourisme.
- les visas de long séjour, d'une durée pouvant aller jusqu'à un an. Ils participent d'une politique plus globale d'attractivité, notamment à l'égard des étudiants ou des travailleurs étrangers. Ils sont régis par le droit national.

¹⁵² Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas.

¹⁵³ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse.

Carte n° 1 : évolution du nombre de visas accordés

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

Au cours de cette période, l'augmentation significative et continue des demandes de visa, jointe à la complexité croissante tant des procédures de délivrance que de la motivation des refus, a provoqué une saturation des services diplomatiques et consulaires. Des stocks importants de demandes non instruites ont engendré des retards pouvant atteindre parfois plus de six mois¹⁵⁴ selon les consulats et en fonction des saisons. Ce phénomène n'a pas été sans affecter non seulement la dynamique de la politique du tourisme et des retombées économiques qui en sont attendues mais aussi l'image de la France.

2 - Une réponse indispensable et appropriée

Face à ce mouvement d'ampleur, le droit européen a d'abord encouragé le développement de la mutualisation des services de délivrance des visas entre les États de l'espace Schengen. En revanche, le recours à l'externalisation demeurerait une exception, mise en œuvre sous conditions

¹⁵⁴ Délai total depuis la prise de rendez-vous jusqu'à la remise du passeport.

et justifiée par l'absence d'alternative. Mais les projets de centres communs de dépôt des demandes, de « bureaux Schengen » et de sections communes des visas ont rapidement achoppé sur des obstacles juridiques (normes de sécurité différentes), techniques (incompatibilité des systèmes d'information) ou financiers. S'y est ajoutée la concurrence entre les États, chacun s'attachant à attirer le plus de demandeurs possibles de visa touristique¹⁵⁵.

Aussi, dans un contexte de contrainte budgétaire, la France, à l'instar d'autres États, a-t-elle fait le choix de l'externalisation. Il s'agit, en l'espèce, de confier à un prestataire privé les tâches préalables à l'instruction des dossiers : prise de rendez-vous d'une part et collecte des documents nécessaires à l'instruction des visas d'autre part. Dans ce cadre, les services consulaires conservent le traitement au fond des dossiers, à savoir l'instruction et la décision d'accorder ou de refuser le visa.

À l'expérience, l'externalisation a permis de désengorger les consulats, en déléguant des tâches à des tiers. Dès lors, les services des consulats ont pu se concentrer sur l'instruction des demandes *stricto sensu* et tenir, pour la plupart d'entre eux, l'objectif d'une délivrance d'un visa en 48 heures. L'externalisation a également contribué à améliorer, de manière significative, la qualité de l'accueil des demandeurs, en réduisant les files d'attente, qui ont trop longtemps caractérisé le dispositif consulaire français et qui posaient aussi des problèmes de sécurité. Les consulats ont ainsi disposé de locaux mieux organisés et adaptés à la gestion des flux comme au respect des demandeurs.

À titre d'illustration, à Londres, le délai de rendez-vous, qui était au minimum de deux mois en période haute avant l'introduction de l'externalisation en 2010, a été réduit de un à dix jours pour la plupart des demandes. Dans la même période, le nombre de demandes traitées est passé de 61 000 à 80 000 en 2015.

Si les critères de recours à l'externalisation n'ont pas été définis de manière précise, celle-ci n'est, en général, envisagée qu'à partir d'un seuil de 10 000 demandes par an et par consulat. Il en résulte que ce sont les pays à plus fort volume de demandes qui ont fait l'objet des premières expériences : l'externalisation est désormais en vigueur dans tous les consulats recevant plus de 20 000 demandes par an.

¹⁵⁵ Pratique dite du « *visa shopping* ».

B - Une solution économe pour les finances publiques

1 - Le coût de l'externalisation est supporté par le demandeur

En 2015, le budget consacré par l'État au seul fonctionnement des services des visas au sein des consulats s'est élevé à 140,6 M€¹⁵⁶. En regard, le recouvrement des droits de chancellerie, redevance dont le produit est intégralement reversé au budget général de l'État, s'est monté à 187 M€.

Les centres externalisés ne génèrent aucun coût de fonctionnement supplémentaire pour les finances publiques. Les prestataires privés ne sont en effet pas rémunérés par l'administration ; ils assurent seuls le financement de leurs locaux et de la logistique d'accueil. Ils perçoivent, en contrepartie, auprès des demandeurs, des frais de service, dont le plafond est fixé à 30 € par les règles communautaires, en complément des droits de chancellerie (eux-mêmes d'un montant de 60 € pour un visa Schengen de court séjour). Ces règles s'appliquent à tous les États Schengen. Au total, le coût d'un visa de court séjour pour un demandeur s'élève ainsi en moyenne à 90 €. Ce modèle diverge des modèles américain ou britannique où l'externalisation est, en tout ou partie, prise en charge par le département d'État américain ou le *Foreign Office* britannique, sous la forme d'un marché global conclu avec un ou deux opérateurs.

En parallèle, des frais annexes peuvent être perçus par les prestataires privés : ils correspondent à des prestations diverses, dont un service dit « privilégié », qui sont proposées aux demandeurs.

Des exemples de services « privilégiés »

À Ankara, le service « VIP », facturé 50 €, comprend l'accès à un salon privé, une boisson, les frais de photocopie et de courrier pour l'expédition du passeport.

À Bangkok, le service « premium » est facturé 1 600 THB (soit environ 40 €) pour le même type de service, avec accès à un réseau internet sans fil, possibilité de déposer des documents supplémentaires jusqu'à 16 h 30 et autorisation d'utiliser un portable.

¹⁵⁶ En frais de personnel et de fonctionnement.

En revanche, contrairement à la pratique britannique, qui prévoit la possibilité de délivrer un visa dans un délai garanti de 24 heures moyennant un coût de 600 £, ces paiements ne peuvent, en aucun cas, accélérer la procédure de collecte ou de délivrance, car le code communautaire des visas l'interdit.

Malgré ces coûts supplémentaires pour les demandeurs de visa, l'externalisation est aujourd'hui perçue de façon positive. Elle permet des conditions d'accueil et de délais que les services des visas de consulats, surchargés et peu adaptés, ne pouvaient plus offrir.

2 - Le coût du marché du recueil des données biométriques

Si l'installation et le fonctionnement des centres externalisés n'engendrent aucune dépense supplémentaire pour l'État, il n'en va pas de même pour le dispositif de recueil de données biométriques.

Le code communautaire des visas a édicté le principe de la constitution d'une base de données biométriques des demandeurs de visa auprès des pays membres de l'accord de Schengen. Ce texte prévoit que le contrôle aux frontières s'appuie sur une base de données biométriques – le Visa Information System (« VIS ») – mise en place à partir de 2011.

La France disposait depuis 2005 d'une application – « BIODÉV » – pour recueillir ces données. Conçue pour être utilisée par les consulats, cette application était toutefois inadaptée pour être exploitée par des sociétés privées. Elle présentait en effet des faiblesses en matière de cryptage du dispositif consulaire et n'offrait pas de garanties suffisantes en termes de stockage et de sécurité des données personnelles recueillies.

Le code communautaire des visas autorise la collecte de ces données par « le prestataire de services extérieur » et offre un cadre juridique à l'externalisation de cette opération. À ce titre, la France a recouru à une autre application, dénommée « BIONET », répondant à des spécifications particulières pour être installée dans les centres externalisés. Sa mise au point a représenté pour les finances publiques un coût d'environ 15 M€ pour la période 2010-2015.

Début 2015, 35 centres externalisés étaient équipés des systèmes de recueil « BIONET » et 161 stations étaient déployées. Avec l'introduction de la biométrie en Chine, en Inde et en Russie, environ 300 stations sont désormais en place.

En complément des coûts de développement, les frais de maintenance se sont élevés à un montant total de 8,1 M€ jusqu'en 2014. Depuis, la charge de la maintenance a été transférée aux prestataires. En contrepartie, les opérateurs ont obtenu d'allonger la durée de leur agrément et de revaloriser leurs frais de service. Tout en restant en deçà du plafond fixé par le droit communautaire, ces frais sont supérieurs pour la France à ceux pratiqués pour les autres pays Schengen : à Alger, ils sont de 27,50 €, contre 24 € pour les autres États membres. En Chine, ils s'élèvent à 29 €, contre 26 €.

Selon le ministère de l'intérieur, ce transfert a induit une économie pour l'État de 2,1 M€ par an. Les coûts récurrents restant à la charge de l'administration seraient, selon ce dernier, de l'ordre de 1,2 M€, et concerneraient des coûts d'hébergement informatique et de maintenance.

Ce choix n'est pas exempt de critiques. Le dispositif se révèle contraignant et des délais de maintenance et d'intervention trop longs sont récurrents. Ces difficultés sont de nature à ralentir le traitement des demandes de visa. Elles justifient que l'État contrôle mieux les obligations que l'entreprise titulaire du marché a souscrites dans son cahier des charges.

C - L'externalisation n'a toutefois pas réduit les effectifs des services consulaires

1 - Une augmentation du nombre d'agents affectés dans les consulats qui ont procédé à l'externalisation

L'externalisation n'a pas eu pour objectif premier de réduire le nombre d'agents affectés dans les services des visas des consulats, mais de limiter la hausse des emplois nécessaires pour faire face à l'afflux des demandes. À cette exigence, s'est ajoutée celle d'instruire les demandes dans des délais conformes à l'objectif de délivrance des visas en 48 heures dans certains pays.

L'évolution des effectifs dans les services des visas des consulats fait ainsi apparaître trois tendances fortes entre 2006 et 2015 :

- les effectifs totaux affectés aux visas ont crû de 4 %, atteignant 817 emplois¹⁵⁷ exprimés en équivalent temps plein (ETP) en 2015 ;
- les effectifs dans les postes qui n'ont pas procédé à l'externalisation ont diminué de 10 % ;
- en parallèle, les postes consulaires qui ont externalisé leurs tâches connaissent une croissance de 18 % de leurs effectifs, avec notamment un fort recours à des agents de droit local et à des volontaires internationaux.

Pour paradoxale qu'elle puisse paraître de prime abord, cette situation trouve son explication dans le fait que les services consulaires ayant procédé à l'externalisation ont fait face à un volume de demandes à traiter plus important et en nette progression. En conséquence, ces services ont dû renforcer leurs effectifs pour éviter la saturation. Dans certains consulats, comme à Alger, le phénomène n'est d'ailleurs pas entièrement résorbé : des quotas journaliers de demandes traitées ont été fixés aux centres externalisés et les plages horaires de rendez-vous ne sont déterminées qu'avec l'aval du consulat.

En raison de cet afflux, des agents de droit local ont été, comme à Pékin ou Alger, recrutés en urgence dans les consulats et des équipes de volontaires internationaux mises à disposition pour un temps limité. Dans le cadre des budgets triennaux 2013-2015, puis 2015-2017, le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) a attribué à l'activité visas une enveloppe globale de 150 emplois exprimés en ETP supplémentaires. Ces ETP ont été affectés, de manière échelonnée, dans les consulats connaissant les volumes d'activité les plus forts. Le financement de près des deux tiers de ces emplois a été assuré par l'excédent de recettes provenant de l'activité visas d'une année sur l'autre.

Toutefois, alors que l'externalisation aurait dû conduire à une réorganisation des services des visas, leur activité étant désormais recentrée sur l'instruction et la décision de délivrance relevant de la seule compétence des agents titulaires, la composition des effectifs n'a que peu évolué dans les consulats. Le ministère des affaires étrangères a préféré laisser chaque consulat composer avec les spécificités locales, sans figer une organisation-type des services.

¹⁵⁷ Dont 520 agents de droit local.

2 - Près de 1 200 agents locaux mobilisés par les prestataires privés

Si l'État n'a guère profité d'une réduction d'emplois à la faveur de cette démarche, les services consulaires bénéficient néanmoins *in fine* des effectifs que les sociétés externalisées consacrent aux « guichets France ». Ceux-ci représentent au total environ 1 200 agents en 2015, soit autant d'emplois que le MAEDI n'a eu ni à recruter ni à former.

Les opérateurs disposent d'un mode de gestion flexible, leur permettant de s'adapter en fonction de l'activité et de la saisonnalité des demandes de visa. Par ailleurs, la qualité et les résultats des agents font l'objet d'une surveillance régulière, par le biais d'indicateurs de performances. Ceux-ci permettent d'assurer un suivi de l'activité par agent (rapidité et efficacité), qui porte aussi bien sur le nombre de dossiers traités que sur la qualité du travail réalisé (taux d'erreur le plus faible possible).

II - Une réforme qui redéfinit les contours d'une mission régalienn

A - Une nouvelle répartition des responsabilités

Le partage des compétences entre l'État et l'opérateur privé auquel il fait appel a permis de définir un schéma de procédures commun à l'ensemble des consulats et d'identifier les tâches pouvant être déléguées :

- le prestataire externe se charge des prises de rendez-vous, de l'accueil du public, de la collecte des documents nécessaires à l'instruction des demandes et de la vérification du caractère complet des dossiers qui lui sont remis. La fonction de recueil des données biométriques s'est progressivement étendue à l'ensemble des centres externalisés équipés des stations biométriques spécifiques ;
- le service consulaire conserve la compétence exclusive de la totalité de l'instruction, de la conduite d'entretiens individuels lorsqu'ils sont jugés nécessaires et de la décision d'accorder ou de refuser le visa. Il demeure seul responsable du respect des règles en matière de protection des données¹⁵⁸ et du contrôle de la mise en œuvre de

¹⁵⁸ Les prestataires alimentent l'application « VIS » mais n'y ont pas accès.

l'agrément accordé au prestataire. À cet égard, l'externalisation n'est pas conçue, à juste titre, pour permettre un filtrage des demandes douteuses, le rôle du prestataire n'étant pas d'examiner l'authenticité des pièces produites.

Le plus souvent, l'accueil, la collecte des dossiers, la saisie informatique des données alphanumériques, le recueil des données biométriques, le règlement des frais de visas, le transfert des dossiers au consulat et la restitution du passeport au demandeur suivent le même parcours d'un prestataire à l'autre et d'un pays à l'autre.

La nature du travail des agents des services consulaires a changé : l'externalisation leur permet désormais de se concentrer à titre principal sur l'instruction des dossiers. Le rôle des agents d'encadrement a également évolué : communication permanente avec le prestataire, réunions avec celui-ci ou le ministère, gestion de problèmes précis, gestion de la biométrie, etc.

Pour autant, cette réorganisation des services demeure encore limitée. L'obsolescence de l'application informatique des consulats afférente à ce domaine – « Réseau mondial visa » (RMV2) –, qui souffre de lenteur et d'un manque de fonctionnalité, n'a favorisé ni les gains de productivité ni le redéploiement des effectifs dans les services consulaires¹⁵⁹.

Au-delà des réorganisations internes, l'externalisation a contribué à rapprocher les centres de collecte des demandes émanant des zones à forte densité. Des centres délocalisés ont, en effet, été ouverts en dehors des villes où sont implantés les consulats. Tel est le cas à Chennai et dans huit autres villes en Inde, ainsi qu'en Russie où le prestataire a ouvert une quinzaine de « guichets France ». En Chine, l'opérateur a ouvert récemment un centre délocalisé dans neuf villes de province.

L'externalisation a ainsi permis, dans une certaine mesure, de compléter la carte consulaire.

¹⁵⁹ L'application RMV2 devrait être remplacée par un « *back-office* » rénové, déployé en 2017 et en 2018.

B - Une exigence de vigilance qui demeure

1 - Un nombre restreint d'opérateurs

La démarche d'externalisation repose sur une mise en concurrence désormais systématique et conforme aux règles françaises de la commande publique. Cette mise en concurrence s'opère au niveau local, par un appel à candidature publié sur le site internet des consulats concernés. Certains pays ont choisi d'autres formules : l'Espagne ou la Grande-Bretagne passent, par exemple, des contrats nationaux avec un ou deux prestataires qui se répartissent des zones d'intervention.

Malgré cette mise en concurrence, deux sociétés bénéficient de la majorité des marchés d'externalisation, sans que ce phénomène soit spécifique à la France. Deux compagnies mondiales spécialisées dominent en effet l'ensemble du marché de l'externalisation du traitement des demandes de visa. Il en résulte que, si l'appel à candidature délocalisé peut susciter l'intérêt d'entreprises locales, la concurrence reste, dans les faits, limitée. Aussi la généralisation de l'externalisation comporte-t-elle le risque d'engendrer une forme de dépendance des consulats à l'égard des prestataires dominant le marché des visas.

Néanmoins, ces compagnies disposent d'une expérience mondiale et d'un savoir-faire indéniable, confortés par la formation dont bénéficient les employés et les cadres. Elles maîtrisent des processus robustes et rodés pour le traitement des demandes, mais aussi en matière de contrôle de gestion à travers des indicateurs significatifs et renseignés quotidiennement par le biais d'applications informatiques développées par les sociétés. Par ailleurs, l'extension des centres dans des sites où le volume des demandes est moindre nécessite d'avoir recours à des sociétés dont la rentabilité financière s'apprécie globalement.

2 - Un cadre juridique et comptable incomplet

Le droit communautaire reste relativement imprécis quant à la nature juridique de la relation entre le prestataire et les États qui procèdent à l'externalisation. Le code communautaire des visas dispose simplement que « les États membres devraient coopérer avec les prestataires de services extérieurs sur la base d'un instrument juridique qui devrait inclure des dispositions concernant les responsabilités exactes de ceux-ci, l'accès direct et entier à leurs locaux, les informations destinées aux demandeurs,

la confidentialité ainsi que les circonstances, conditions et procédures de suspension ou de fin de la coopération. »

Malgré un arrêt du Conseil d'État¹⁶⁰ clarifiant le caractère contractuel du lien unissant le prestataire et le consulat, la relation est longtemps restée ambiguë. Elle reposait sur des agréments qui, dans les premiers temps, n'étaient signés que par la seule autorité consulaire. En 2014, les nouvelles externalisations ont fait l'objet d'un « contrat de prestations de services », reprenant le contenu du modèle d'agrément, signé par les deux parties et permettant enfin une application effective de la jurisprudence du Conseil d'État.

Enfin, un nouveau contrat de prestation de services s'est progressivement substitué, depuis l'été 2016, à l'ensemble des instruments juridiques en cours. À terme, il deviendra l'unique document de référence.

En outre, il devrait être complété par une convention de mandat visant à régulariser une situation dénoncée par la Cour en 2013, qui avait relevé l'inexistence d'un cadre juridique propre à l'encaissement des droits de chancellerie par un tiers. En effet, la loi du 20 décembre 2014¹⁶¹ autorise désormais l'État, sous certaines conditions, à confier à un tiers privé le mandat de recouvrer certaines recettes, parmi lesquelles les droits de chancellerie sont explicitement mentionnés. Néanmoins, la Cour constate qu'à ce jour ce texte n'a toujours pas été complété par le décret d'application qu'il prévoit pourtant explicitement¹⁶². Dès lors, sans instructions particulières, les procédures d'encaissement par les tiers prestataires et de reversement dans les caisses des régies consulaires continuent de reposer sur des bases juridiques insuffisantes.

Si la convention-type de mandat, en cours de préparation, est de nature à combler en partie ces lacunes, à la condition qu'elle décrive de façon suffisamment précise l'ensemble du circuit comptable, la Cour rappelle que la légalité de cette convention reste encore tributaire d'une consolidation du cadre juridique, de nature réglementaire, qui n'est toujours pas établie à ce jour.

¹⁶⁰ CE, 29 juin 2012, *Société PRO 2C-consulat général de Tunisie*.

¹⁶¹ Loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

¹⁶² Article 40 III de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises : « Les conditions d'application du présent III sont définies par décret ».

3 - Des risques divers en matière de sécurité

Les consulats comme les administrations centrales font valoir que l'externalisation contribue à réduire le risque de fraude par l'organisation et la segmentation des tâches qu'elle induit. En effet, la multiplication des intermédiaires et l'organisation matérielle très contrôlée des locaux des centres externalisés limitent les possibilités de fraude. De plus, les agents alternent pour traiter les dossiers et ne sont jamais affectés aux mêmes postes. Au surplus, des caméras de surveillance, reliées aux consulats, filment en continu chacun des agents à leur poste de travail (caisses, biométrie, guichets).

L'externalisation pose néanmoins la question de la protection du demandeur. Les données personnelles et biométriques des demandeurs transitent en effet par les centres externalisés. Or, ceux-ci font souvent appel à des entreprises locales pour la réalisation de services annexes (entretien, services postaux, logistique de maintenance informatique, etc.). L'utilisation, le transfert ou le stockage de ces données pourraient, le cas échéant, porter atteinte aux droits et libertés des demandeurs.

Par ailleurs, dans certains pays, comme en Russie, en Chine ou en Arabie Saoudite, le prestataire étranger doit s'associer à une entreprise de droit national pour obtenir les autorisations nécessaires à l'ouverture d'un centre externalisé. Cette obligation contraint le consulat à introduire un tiers dans la relation contractuelle, qui peut se révéler d'une maîtrise aléatoire selon les pays. Cette situation doit conduire les consulats à effectuer des contrôles portant sur la destruction systématique des données personnelles et biométriques enregistrées et des dossiers des demandeurs. Ce contrôle exige du temps et une expertise technologique dont peu de consulats disposent.

Enfin, le risque de vols de passeports, au moment de leur transfert entre les centres externalisés et les consulats, doit aussi être pris en considération. Les mesures de sécurité (voiture parfois blindée, accompagnée par des gardes de sécurité, etc.) sont prévues dans le cahier des charges et il revient aux consulats de vérifier qu'elles sont mises en œuvre de façon effective.

Les dispositions prises pour prévenir ces différents risques ne sont, en général, pas assez surveillées par les consulats. Tel est le cas en particulier du contrôle par les centres externalisés du *curriculum vitae* et du casier judiciaire des agents locaux, au moment de leur recrutement. Leur embauche doit être validée par le consulat : dans la pratique, cette validation est le plus souvent formelle, les consulats ne procédant pas aux

vérifications complémentaires. En outre, les consulats ne consultent que rarement les bandes de vidéo-surveillance pourtant à leur disposition.

C - Un pilotage administratif complexe, une évaluation et un contrôle encore insuffisants

1 - Une double tutelle administrative à clarifier

Le pilotage de la procédure d'externalisation est assuré conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères. Ceux-ci se partagent historiquement la compétence de la politique des visas¹⁶³ : au ministère de l'intérieur, la compétence sur tous les visas ordinaires ; au MAEDI, celle sur les visas diplomatiques et ceux concernant l'adoption internationale. Dans ce contexte, les deux administrations apportent aux postes consulaires, chacune selon son périmètre d'intervention et ses moyens, le soutien qu'ils peuvent en attendre. En outre, les comptes-rendus des réunions avec les prestataires, qui ont lieu tous les trois à six mois avec chacun d'entre eux et l'existence de documents communs et standardisés organisant la relation entre les consulats et les prestataires, montrent que le pilotage est assuré conjointement et régulièrement.

Toutefois, cette dualité peut induire une certaine confusion parmi les interlocuteurs, en particulier chez les prestataires. En outre, le partage retenu, reposant sur la nature des visas traités, implique que le pilotage et la gestion sont des compétences partagées, suscitant des doublons dans les différentes interventions : missions d'audit, relectures communes des décisions, décision d'externalisation des postes, facilitation de visas, etc.

2 - Un dispositif de contrôle trop limité sur les prestataires

L'administration centrale effectue des missions d'audit mais celles-ci sont jusqu'à présent restées limitées, à l'occasion de l'ouverture de centres externalisés, ou justifiées par une situation particulière à dénouer. Ces missions, qui sont en partie financées par des crédits du Fonds

¹⁶³ Cf. décrets du 31 mai 2007 et du 13 novembre 2008, qui précisent les attributions en matière de visas des deux administrations.

européen pour la sécurité intérieure, sont cependant appelées à se multiplier et leur champ d'action à s'élargir.

Le contrôle quotidien des centres externalisés est exercé par principe par les consulats. Une fiche de procédure détaillée offre un cadre de référence précis, connu des consulats, pour la conduite des contrôles auprès des prestataires, à la fois sur la biométrie et le parcours général du demandeur. Pour autant, ces contrôles ne sont pas systématiquement menés : le binôme de contrôle, associant le chef du service des visas et le chef de chancellerie du consulat, est rarement constitué ; les contrôles et les visites inopinées sur place ont une fréquence très variable selon les consulats, et le procès-verbal correspondant n'est en réalité jamais rédigé. Les consulats vérifient rarement que la distinction entre les services de base et les services additionnels rémunérés spécifiquement est bien affichée et bien comprise des demandeurs et que ces prestations supplémentaires n'affectent en aucun cas la prise de rendez-vous ou la constitution des dossiers.

En outre, le contrôle sur le stock des données biométriques nécessite une compétence technique que les services consulaires ne détiennent pas toujours. Ils ne peuvent donc s'assurer que les données personnelles enregistrées sont effacées dans les cinq jours prévus par le cahier des charges. En revanche, les consulats, à quelques exceptions près, organisent régulièrement des réunions avec les chefs de centre, le directeur régional, voire parfois avec un représentant de la société prestataire. Mais la relation entre le consulat et les centres externalisés dépend avant tout de l'implication personnelle du consul ou du chef du service des visas, sans que celle-ci ne soit retracée en administration centrale. Peu d'instructions écrites émanent des consulats vers les prestataires. Le contrôle se fait sur des points précis et à l'occasion des problèmes rencontrés et se règle en général par courrier électronique.

En définitive, ce sont les prestataires, pour lesquels la concurrence est forte, qui ont intérêt à démontrer qu'ils exercent un contrôle rapproché sur leurs agents et que leurs centres fonctionnent de façon performante. Ils exposent d'ailleurs dans leur dossier de candidature les mesures qu'ils envisagent de prendre pour assurer un contrôle effectif en prévention des tentatives de fraude et de corruption. Leur système d'évaluation, qui repose sur des séries d'indicateurs renseignés quotidiennement, offre une bonne vision de la performance et de la qualité de leurs services. Néanmoins, ces éléments ne sont guère exploités par les consulats.

D - Les conséquences de la dématérialisation

Les fluctuations du nombre de demandes de visa et les changements technologiques conduisent à s'interroger sur les évolutions à venir.

Les données récentes font en effet apparaître que si, en 2015, 3,6 millions de demandes de visa avaient été enregistrées, l'année 2016 a été marquée par un infléchissement sensible du nombre des demandes, de l'ordre de - 8 %. Il n'est donc pas acquis que la forte progression des demandes de visa observée au cours de la décennie écoulée se prolonge à l'avenir.

De même, les évolutions technologiques en cours¹⁶⁴ soulèvent la question de la pérennité du dispositif d'externalisation auprès de centres privés tel qu'il existe actuellement.

À l'instar des modèles américain ou australien, le dispositif « France-Visas », application appelée à être déployée d'ici 2018, prévoit une gestion en ligne de l'essentiel des demandes de visa. La numérisation du passeport et des pièces justificatives, permettant le traitement dématérialisé des demandes de visa sous la forme d'un télé-service de dépôt et d'un traitement en ligne, serait ainsi généralisée.

Dans ces conditions, cette dématérialisation pose la question du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont aujourd'hui conçus. Certes, ceux-ci conserveront des tâches d'accueil du public que les consulats ne peuvent plus assurer : assistance à l'accès du portail numérique, recueil des données biométriques, dépôt puis remise des passeports, etc. Néanmoins, la question du maintien en nombre des centres externalisés est à terme posée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'externalisation de la procédure de traitement des demandes de visa adressées aux services diplomatiques et consulaires français a fait à l'origine l'objet de critiques, suscitées aussi bien par la crainte exprimée par les personnels du ministère des affaires étrangères d'une réduction des

¹⁶⁴ Sur la problématique générale en la matière, voir Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : Relations aux usagers et modernisation de l'État, Vers une généralisation des services publics numériques*, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

emplois au sein des consulats concernés, que par ses débuts tâtonnants et ses répercussions sur le coût des visas pour les demandeurs.

Dix ans après les premières initiatives, l'externalisation s'est généralisée et a su répondre aux principales attentes qui avaient motivé sa mise en œuvre. Elle s'est professionnalisée, sur la base d'un nouveau mode de relation entre le service public consulaire et des sociétés privées et dans le cadre d'un modèle économique à moindre coût pour l'État.

Cependant, alors qu'il serait désormais inenvisageable de renoncer à cette procédure d'externalisation, celle-ci conserve toujours une part de risques ; elle pose en particulier la question de la capacité pour les consulats d'exercer un contrôle effectif des prestataires privés, dans le cadre d'une double tutelle assurée par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur.

Aussi, la Cour recommande-t-elle de clarifier et de renforcer le cadre juridique et comptable dans lequel s'inscrit la procédure d'externalisation des visas et de rendre plus effectif le contrôle des services de l'État sur les prestataires privés.

Au regard des évolutions technologiques en cours, la dématérialisation généralisée, permettant un télé-service de dépôt et de traitement en ligne des demandes de visa, pose à terme la question de la procédure d'externalisation et celle du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont aujourd'hui conçus.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés, comme l'exige la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives ;*
- 2. renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur les prestataires privés.*

Réponses

| | |
|--|-----|
| Réponse du ministre des affaires étrangères et du développement international | 196 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget | 200 |
| Réponse du ministre de l'intérieur | 200 |

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) prend note des constats et des recommandations de la Cour. Il souhaite les compléter avec les observations suivantes.

Ce ministère relève l'appréciation positive portée par la Cour sur le processus d'externalisation de la collecte des demandes de visas, lequel a permis de faire face à une croissance particulièrement forte de ces demandes sur la période récente en améliorant notablement l'accueil du public, en accélérant le processus décisionnel tout en limitant le coût de cette opération pour les finances publiques.

Fin 2016, 29 postes diplomatiques et consulaires représentant 83% des demandes de visas ont externalisé la collecte des demandes de visas. L'objectif est d'externaliser la totalité des postes recevant plus de 20 000 demandes par an. Le développement de l'externalisation est également lié au déploiement mondial depuis la fin 2015 du VIS (Visa Information System) qui implique la prise des empreintes biométriques de tous les demandeurs de visas.

La Cour formule deux recommandations principales, relatives, d'une part, à la consolidation du cadre réglementaire de la collecte des droits de visas par les prestataires de service extérieurs, et, d'autre part, au renforcement des contrôles effectifs des services de l'État sur ces prestataires.

1. La consolidation du cadre juridique de l'externalisation

Le processus d'externalisation suppose une claire définition des missions de chacun dans le respect de la réglementation et notamment de l'article 43-4 du Code communautaire des visas, lequel prévoit que toutes les tâches régaliennes (l'examen des demandes et la prise de décision) sont effectuées par le consulat. Dès lors ne sont confiées aux prestataires que les tâches d'accueil, de collecte des formulaires de demande et pièces justificatives, la prise d'empreintes biométriques et le recouvrement des droits de visa en application d'une convention de mandat. En cela, il est tout à fait normal que les prestataires n'examinent pas l'authenticité des pièces fournies par le demandeur et n'exercent pas de « filtrage des demandes douteuses » (cf. II-A).

Comme le souligne la Cour, l'Administration, particulièrement consciente des enjeux liés à l'externalisation, s'est engagée dans un processus de consolidation du cadre juridique permettant de mieux définir les droits et obligations de chacune des parties. Dans cette perspective et

conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 29 juin 2012, n° 357976), un contrat de prestation de services s'est substitué aux agréments signés précédemment. Ce contrat est constitué par différents éléments contractuels par ordre de priorité décroissante : le contrat de prestations de services lui-même signé localement, le cahier des charges et les annexes (annexe 1 relative aux indicateurs mensuels d'activité et de performance, annexe 2 relative au tableau de bord d'indicateurs quotidiens, annexe 3 relative aux frais de service et annexe 4 relative à la biométrie) et l'offre technique et financière du titulaire. Ce nouveau contrat sera déployé dans l'ensemble des postes externalisés avant la fin 2016 en se substituant aux agréments pour la durée restant à courir.

Afin de se conformer aux recommandations émises par la Cour en 2013, les nouveaux contrats de prestation de service prévoient la signature de conventions de mandat encadrant juridiquement le recouvrement des droits de chancellerie par les prestataires de service et ceci en application de l'article 40-III de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 qui prévoit la possibilité pour l'État de confier le recouvrement, par convention de mandat à un organisme privé, de certaines catégories de recettes dont « les recettes non fiscales issues de la délivrance des visas dans les chancelleries diplomatiques et consulaires ». La convention de mandat élaborée décrit avec précision le circuit comptable actuel en prévoyant les dispositions comptables et financières permettant d'organiser le recouvrement des droits de visa (recettes non fiscales) et la reddition régulière des comptes et des pièces correspondantes.

Parallèlement à la signature des nouveaux contrats, il sera donc procédé avant la fin 2016, dans chacun des postes où la collecte des demandes de visas a été externalisée, à la signature d'une convention de mandat, visée au préalable par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du MAEDI.

La Cour évoque la base juridique fragile de ces conventions de mandat élaborées en l'absence du décret d'application pourtant prévu par l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014. Dans l'attente de ce cadre réglementaire dont l'élaboration incombe aux services du ministère en charge du budget et des comptes publics, les services du MAEDI ont rédigé ces conventions de mandat afin de supprimer le risque de gestion de fait, conformément aux recommandations de la Cour qui a souligné l'urgence de cette régularisation. Le MAEDI souhaiterait être associé en temps et en heure à l'élaboration de ce cadre réglementaire.

2. Le renforcement des contrôles effectifs des services de l'État sur les prestataires

Dans son rapport, la Cour insiste sur la nécessité de renforcer les contrôles effectifs des services de l'État sur les prestataires de services extérieurs. Le MAEDI adhère bien évidemment à cette approche et le renforcement du cadre contractuel opéré en 2016 s'inscrit dans cette démarche.

En effet, les droits et obligations de chacune des parties ont été précisés notamment par :

- *la définition plus claire dans le cahier des charges de la volumétrie des demandes à laquelle les prestataires peuvent s'attendre et des prestations obligatoirement incluses dans le tarif de base des frais de service. Les consulats sont particulièrement attentifs au respect de l'offre financière par le titulaire et au fait que le choix d'un service « Premium » par un demandeur ne puisse entraîner une instruction plus rapide de sa demande ;*
- *les modalités de contrôle des activités e.g. les conditions générales d'organisation du centre, le respect des conditions de confidentialité et la sécurité de la collecte des données ou des conditions d'utilisation des équipements informatiques ;*
- *l'insertion de points de contrôle sur l'ensemble de la procédure de collecte ;*
- *le renforcement des dispositifs de sécurité ;*
- *une attention particulière est apportée aux conditions de recrutement et de management du personnel puisque tout agent du prestataire doit faire l'objet d'une habilitation par le consulat (notamment sur l'absence d'antécédents judiciaires du candidat).*

Les consulats procèdent fréquemment à des contrôles inopinés des centres (par exemple, les 7 centres de collecte au Maroc ont été contrôlés le même jour fin 2015). Dans le cadre du nouveau contrat de prestations de service, ces contrôles font l'objet d'un compte-rendu détaillant les anomalies constatées et transmis au titulaire. Des pénalités sont dorénavant prévues en cas de manquement grave et répété par le titulaire à ses obligations. Il en est de même en cas de retard dans l'ouverture d'un centre de collecte ou d'un taux d'erreur de saisie trop élevé. Enfin, l'Administration peut résilier le contrat en cas de défaillance du titulaire dans l'accomplissement des prestations.

Il n'y a donc pas de dépendance des consulats à l'égard des prestataires, mais une relation contractuelle équilibrée fondée sur une claire définition des droits et obligations des parties. On peut d'ailleurs souligner que les nouveaux contrats d'une durée initiale de trois ans ne peuvent être renouvelés qu'une seule fois entraînant en cela une nouvelle mise en concurrence (qui peut d'ailleurs intervenir à l'issue de la durée initiale comme dans le cas du Maroc actuellement). De plus, le mode de rémunération du prestataire de service, l'engage au respect de ses obligations sous peine de résiliation du contrat entraînant pour lui de graves conséquences financières.

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur la double tutelle susceptible d'entraîner une certaine confusion. En vertu du décret du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, la sous-direction de la politique des visas est chargée, conjointement avec les services du ministère chargé de l'Immigration, « de la politique d'attribution des visas » (article 8 du décret). Il y a complémentarité entre les deux structures et non pas doublonnage. Ainsi en 2016, si la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur a poursuivi la mise en œuvre technique de l'externalisation dans de nouveaux pays, la sous-direction de la politique des visas a été à l'initiative de la réécriture complète de son cadre juridique.

En conclusion, si l'externalisation répond à une forte croissance de la demande de visa dans un contexte budgétaire contraignant, l'augmentation du nombre des centres délocalisés et l'évolution du réseau consulaire sont décorrélées. Les deux démarches répondent à des orientations distinctes (renforcement de l'attractivité d'une part et réflexion sur la carte consulaire soumise à la pression budgétaire d'autre part).

Les prochaines évolutions technologiques en terme de dématérialisation notamment dans le cadre du projet France-Visas (possibilité de demande de visas en ligne) ne devraient toutefois pas infléchir le développement de l'externalisation puisque certaines tâches, principalement la prise d'empreintes biométriques et la numérisation des pièces justificatives, seront toujours effectuées dans les centres externalisés.

L'externalisation de la collecte des demandes de visas a permis aux services de l'État de se recentrer sur les tâches régaliennes permettant une professionnalisation accrue de l'ensemble des agents.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant d'une part à donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés et, d'autre part, à renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur les prestataires privés. Le décret d'application de la loi du 20 décembre 2014 sera publié dans les prochaines semaines.

Néanmoins votre rapport n'appelle pas de remarque particulière de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministère de l'Intérieur rejoint la Cour des comptes pour constater que l'externalisation du traitement des demandes de visas est une réforme dont la portée est positive. Il ne peut que partager le souci qu'exprime la Cour s'agissant de la vigilance des services de l'État pour assurer d'une part la protection du demandeur, d'autre part le contrôle des prestataires privés.

L'externalisation s'avère en effet être une réponse efficace et indispensable face à l'afflux des demandes de visas, mais également une réforme qui précise les modalités d'une mission régaliennne de l'État, du fait du partage des compétences entre État et partenaires privés qui en résulte. Cette nouvelle donne nécessite le maintien d'un haut niveau de vigilance des services de l'État.

Il s'agit d'une réforme indispensable pour faire face à la progression des demandes : il est en effet peu contestable que l'externalisation a permis, d'une part de désengorger les consulats, qui peuvent désormais se concentrer sur l'instruction des demandes de visas, d'autre part une réduction notable des files et des délais d'attente par la planification des rendez-vous (48 heures pour la majorité d'entre eux). Par ailleurs, dans un contexte de forte croissance de la demande de visas, ce mouvement d'externalisation permet d'ores et déjà un meilleur accueil des usagers dans des locaux plus spacieux, plus adaptés et mieux sécurisés.

Il s'agit en outre d'une solution globalement économe pour les finances publiques bien que la Cour critique les choix opérés en matière

de données biométriques, en particulier le coût du marché actuel portant sur le recueil des données ainsi que les délais de maintenance et d'intervention du dispositif actuel : s'il est constant que le coût de l'externalisation est supporté par le demandeur, on observe toutefois que le coût du marché du recueil des données biométriques dans le cadre de l'application BIONET est conséquent (15 M€ pour la période 2010-2015 ; coût de maintenance de 8,1 M€ au titre des années 2010 à 2014). Ce coût supporté par l'État reste néanmoins mesuré au regard de l'économie réalisée en matière d'effectifs. Depuis 2015, il se trouve en outre réduit sous l'effet du transfert d'une partie de la maintenance, mise à la charge des externalisateurs. Par ailleurs, s'il est exact que les choix techniques opérés à ce jour, qui s'imposaient dans le cadre du mouvement d'externalisation du traitement des demandes de visas, ne sont pas exempts de toute critique au regard de leur caractère contraignant, ils doivent aussi être rapportés aux performances du système retenu en termes de protection, de sécurisation et de fiabilisation du traitement des données. Le prochain renouvellement du marché public actuellement en cours d'exécution, permettra à l'administration, dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, d'imposer au prestataire des conditions contractuelles de contrôle renforcées de son action et de l'efficacité de cette action en matière de recueil des données biométriques.

La Cour observe que l'externalisation n'a pas réduit les effectifs des services consulaires ; elle regrette au passage l'insuffisante réorganisation, voire l'absence de réorganisation des services des visas.

Mais il importe de préciser que :

- le surcoût du visa n'est pas un frein à l'attractivité de la France ; au contraire, les demandes ont régulièrement progressé, cette croissance étant favorisée par l'extension de l'externalisation aux pays émergents (hausse des demandes, meilleur accueil, service plus rapide) ;*
- le Code communautaire des visas (CCV) et la loi française (code des relations entre le public et l'administration) nous imposent désormais de notifier aux usagers les motifs de tous les refus de visa (loi du 7 mars 2016), ce qui est de nature à augmenter encore et à long terme la tâche des services consulaires ;*
- l'externalisation a clairement permis d'améliorer l'accueil des demandeurs de visa et de faire face à l'importante augmentation des demandes de visas ; la forte hausse de la charge de travail (le volume des demandes a quasiment doublé entre 2010 et 2015) a pu être amortie par la légère augmentation des effectifs dans les services des visas, laquelle a été partiellement financée par les économies*

inhérentes à l'opération. Comme l'admet la Cour, l'externalisation représente un volume de 1 200 emplois d'agents, dispositif que, faute d'externalisation, l'Etat n'aurait pas été en capacité de déployer. De surcroît, les agents consulaires, libérés des tâches d'accueil du public, consacrent ainsi plus de temps à l'instruction des dossiers de demandes, assurant en contrepartie un meilleur contrôle aux fins de lutter contre les fraudes et l'immigration irrégulière ;

- *contrairement à ce qu'écrit la Cour, l'État donne des instructions afin d'organiser les services consulaires comme les centres externalisés ; à l'aide de fonds européens, il contribue en outre régulièrement à leur modernisation.*

S'agissant de l'impact de l'externalisation sur les conditions de fonctionnement des services, la Cour relève que le nouveau dispositif ne permettrait pas un filtrage des demandes douteuses, faute d'examen par les prestataires de l'authenticité des pièces produites, que l'application informatique des consulats (RMV) serait obsolète dans l'attente du futur dispositif de « France-Visas » et que, malgré l'évolution de la mission des agents consulaires, la réorganisation des services consulaires demeurerait limitée.

Ces critiques, même si elles doivent être entendues, ne reflètent toutefois pas exactement la réalité.

Les prestataires externes exercent un premier contrôle sur les pièces justificatives produites, donc sur le caractère complet du dossier. Au surplus, les consulats, dans le cadre de leur mission régaliennne, qui par sa nature n'a pas vocation à être partagée, procèdent bien à l'instruction des dossiers et aux divers contrôles d'authenticité des pièces et documents versés aux dossiers. Le temps libéré par la suppression des guichets dans les consulats permet aux agents de se consacrer davantage au filtrage des demandes douteuses et à la lutte contre la fraude documentaire.

L'application France-Visas prendra progressivement le relais du RMV qui, bien que robuste et fiable, n'est effectivement plus adapté aux nouveaux besoins. Grâce à la dématérialisation, France-Visas offrira notamment une souplesse accrue en termes de répartition des traitements et de gestion des ressources des postes consulaires : le mode de gestion des pics saisonniers en est l'illustration.

La troisième critique peut être aisément levée au regard notamment de l'exemple récent de la Russie, où l'État a pris en compte la forte baisse des demandes de visas pour réduire les effectifs (en 2015 : moins 7,5 ETP et 75 mois de vacances ; en 2016 : moins 4 ETP), ensuite redéployés vers les postes des pays émergents. Bon an mal an, les services de l'État

fournissent ainsi un effort permanent d'adaptation et de dynamisation du réseau consulaire, ceci en considération des évolutions de la demande mondiale et afin de favoriser l'attractivité de la France.

La Cour s'inquiète par ailleurs sur plusieurs points des insuffisances ou vulnérabilités qui caractériseraient les relations entre les services consulaires et les prestataires, tant au plan fonctionnel, technique que juridique.

Ces critiques sont excessives.

En effet, les postes consulaires exercent un réel contrôle des personnels des centres externalisés et procèdent ainsi aux injonctions nécessaires tendant au remplacement des agents ne présentant pas les profils adéquats ou dont l'attitude face au public serait inadaptée. Le caractère systématique des contrôles sécuritaires et la surveillance des locaux des prestataires opérée par caméras, à divers moments de la journée, permettent de détecter d'éventuels comportements suspects. Des visites inopinées des centres externalisés mettent également et d'ores et déjà les postes en mesure de s'assurer du respect par les prestataires des clauses contractuelles des cahiers des charges afférentes à l'accueil des usagers, à la bonne information ainsi qu'au respect des tarifs agréés par l'autorité consulaire.

Il convient en effet de rappeler que le contrat-type de prestations de services élaboré courant 2016 par les deux ministères (MAEDI et MI), les cahiers des charges (qui ont valeur contractuelle) ainsi que, depuis lors, les divers contrats de prestations de services conclus ou en cours de signature dans les pays concernés prévoient, au titre des prestations de services dues par les prestataires, des stipulations contractuelles spécifiques portant d'une part sur la sécurité des locaux, en particulier par l'accès en direct aux enregistrements des systèmes de vidéosurveillance, d'autre part sur l'approbation des recrutements de personnels embauchés par les prestataires. L'ensemble de ces documents contractuels prévoient d'ailleurs un dispositif de sanctions pouvant aller jusqu'à la résiliation du contrat de prestation de service, en cas d'obstruction ou de manquement du prestataire notamment en matière de sécurité (ce qui inclut en particulier la sécurité des locaux et le recrutement des personnels). Les postes consulaires disposeront donc désormais des outils juridiques adaptés permettant, notamment en matière de sécurité, de renforcer encore un peu plus leur niveau de contrôle sur les centres externalisés et d'exercer effectivement un tel contrôle.

Par ailleurs, il importe de préciser que les postes consulaires en leur qualité d'administration publique de l'État et au regard de la nature

des contrats administratifs passés avec les prestataires, disposent de la possibilité légale de se faire délivrer les bulletins n° 2 du casier judiciaire des agents locaux recrutés par ces prestataires. Ils peuvent en conséquence s'opposer à toute erreur de recrutement, ou même après tout recrutement demander de faire remplacer un agent, ceci après avoir recueilli toute information sur la nature et le nombre de condamnations pénales éventuelles (de juridictions françaises ou étrangères) subies par tout candidat à un emploi offert par un prestataire.

La protection des données des demandeurs est une priorité constante des services de l'État qui contrôlent en permanence le respect des cahiers des charges dont les clauses garantissent la sécurité des données. La Commission européenne, qui partage cette préoccupation, évalue d'ailleurs régulièrement les États membres de l'Union européenne sur les conditions d'application des mesures préconisées par le Code communautaire des visas. La France vient d'ailleurs, entre le 24 et le 28 octobre 2016, de faire l'objet d'une évaluation portant sur la " protection des données ", évaluation impliquant, outre la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, deux directions du Ministère de l'intérieur : la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques et la Direction générale des étrangers en France.

S'agissant du contrôle de la suppression des données dans les centres, il faut rappeler qu'elle est automatique sur les systèmes VISA NET et BIONET. Il convient en effet de la contrôler sur le système informatique du prestataire. L'article 44 du Code communautaire des visas traite du chiffrement et des transferts sécurisés des données d'un poste vers un prestataire ou entre États membres. Parmi les principales dispositions, on relève :

- le caractère obligatoire du chiffrement complet des données transférées, qu'elles soient transmises par voie électronique (cas de la France avec VISANET) ou sur un support électronique ;*
- en cas d'interdiction du chiffrement par certains pays tiers, le caractère obligatoire du transfert physique des données sur un support électronique et sous une forme entièrement chiffrée.*

Quant au cadre contractuel, l'État met en œuvre la recommandation de la Cour des comptes en remplaçant l'agrément (acte unilatéral) par un contrat de prestations de services (acte conventionnel) dont l'intérêt est notamment d'accroître et de bonifier les outils de contrôle à la disposition des consulats. En raison de la jurisprudence du Conseil d'État de 2012 (Société Pro 2C) systématisant le principe de la mise en concurrence, ces

nouveaux contrats ont en effet vocation à se substituer à l'ensemble des agréments existants ; ils seront conclus avant la fin de l'année 2016.

Dans le même temps, l'État met également en place des conventions de mandat aux fins de voir recouvrer, dans les conditions les meilleures possibles, les recettes des frais de chancellerie, ceci en application de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014. Si la Cour regrette qu'un texte réglementaire d'application de la loi ne soit toujours pas intervenu à ce jour, et considère que dès lors les procédures d'encaissement par les tiers prestataires et de reversement dans les caisses des régies consulaires reposent sur des bases juridiques incertaines, nous ne pouvons que renvoyer à l'appréciation du ministère de l'économie et des finances quant à l'inutilité d'un décret d'application sur ce point précis.

S'agissant du pilotage administratif de l'externalisation, la Cour relève que la double tutelle administrative et les champs de compétences respectifs des deux départements ministériels concernés (Intérieur et Affaires étrangères) pourraient être une source de confusion pour les interlocuteurs et générer des risques de doublons.

Il s'agit en réalité plutôt ici d'une complémentarité dans l'organisation des services, des moyens, des instructions, visant à répondre de façon intégrée aux objectifs du ministère de l'intérieur en terme de politique de l'immigration et de protection du territoire et à ceux de gestion des relations bilatérales pour ce qui concerne le ministère des affaires étrangères et du développement international, deux dimensions essentielles dans la politique étrangère et intérieure de la France.

La Cour regrette aussi le caractère lacunaire du dispositif de contrôle des prestataires.

En réalité, l'examen attentif du nouveau dispositif contractuel mis en œuvre en 2016 s'avère plutôt rassurant quant au caractère effectif des moyens de l'État déployés dans les consulats au titre des modalités de contrôle des prestataires extérieurs. Quant au défaut d'exercice par certains postes consulaires de leurs prérogatives face à ces prestataires, nous pouvons à ce jour faire valoir que le cadre juridique contractuel adapté et nécessaire a été élaboré et que sa mise en place, initiée en 2016, se poursuivra courant 2017. Ce cadre juridique est constitué des contrats de prestation de service intermédiaires ou définitifs, des cahiers des charges et de leurs annexes, ainsi que des offres techniques et financières des titulaires ; il est au demeurant systématiquement visé dans l'un des premiers articles des contrats de prestations de service, conformément aux stipulations de l'article 1.3 du contrat-type de prestation de service.

S'interrogeant sur les conséquences possibles des évolutions technologiques inhérentes à la dématérialisation, la Cour évoque l'impact du dispositif de dématérialisation du dispositif « France-Visas » sur le nombre et, à terme, sur le rôle des centres externalisés.

En réalité, le projet France-Visas tendra au final à conforter le rôle des prestataires qui seront impliqués dans le contrôle de la véracité des pièces justificatives et dans leur numérisation. En dépit de certaines affirmations réductrices, les services de l'État envisagent au contraire d'étendre l'externalisation à de nouveaux pays (Iran, Biélorussie, Azerbaïdjan, États d'Afrique centrale et de l'ouest africain ...), mais aussi d'ouvrir de nouveaux centres délocalisés à proximité immédiate des demandeurs.

Enfin, L'État met en place dans divers pays des stations mobiles de recueil des données biométriques qui devraient à bref délai permettre de toucher plus aisément et plus rapidement les usagers éloignés des centres recevant et instruisant traditionnellement les demandes de visas.

La Cour semble conclure de son examen que le dispositif d'externalisation soulève la question de la capacité effective des consulats à exercer un contrôle effectif des prestataires privés et révèle la nécessité de renforcer encore le cadre juridique et comptable actuel en favorisant l'évolution du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont actuellement conçus et organisés. Or, précisément, les travaux et la négociation menés par l'État avec les prestataires de services extérieurs visent à conforter le cadre contractuel et à décider des adaptations nécessaires, le but étant de garantir l'efficacité et la diversité des contrôles effectués par l'Etat dans le cadre de ses missions régaliennes.

La Cour formule deux recommandations finales : 1) donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés ; 2) renforcer le contrôle effectif des services de l'Etat sur les prestataires privés.

L'État les a d'ores et déjà prises en compte, en mettant en place les conventions de mandat de recouvrement et en renforçant les clauses contractuelles dont le niveau d'exigence et le caractère favorable à l'administration sont d'ailleurs perçus comme tels par les cocontractants prestataires. De telles clauses sont, par nature, susceptibles d'améliorer encore le niveau et la qualité du contrôle exercé sur les prestataires. De plus, la nomination dans les pays à forte demande d'agents d'encadrement supplémentaires (catégorie B) doit contribuer à renforcer la capacité des consulats à assurer efficacement leurs pouvoirs de contrôle et de sanction.

Chapitre III

La Cour insiste

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

1

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

PRÉSENTATION

L'obligation d'accueil des gens du voyage¹⁶⁵ est inscrite dans la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement. Son article 28 prévoit l'établissement dans chaque département d'un schéma d'accueil des gens du voyage, qui s'impose aux communes de plus de 5 000 habitants. La loi reconnaît ainsi explicitement le mode de vie itinérant et l'obligation d'offrir aux gens du voyage des conditions de stationnement dignes et adaptées.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (dite loi « Besson ») a tiré les enseignements du relatif échec de la loi de 1990 en termes de création d'aires d'accueil. Plus incitative que la précédente, elle a déterminé un équilibre des droits et des obligations, tant à l'égard des communes que des gens du voyage eux-mêmes. Elle a également renforcé les moyens destinés à lutter contre les stationnements illicites dans les communes qui ont réalisé les aires inscrites au schéma départemental.

En octobre 2012, la Cour a publié un rapport public thématique sur « l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage »¹⁶⁶, qui dressait un

¹⁶⁵ L'expression « gens du voyage » est une catégorie juridique du droit français, introduite par la circulaire du 20 octobre 1972 d'application de la loi du 3 janvier 1969 « sur l'exercice des activités économiques ambulantes et le régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe », qui distinguait parmi celles-ci celles qui logeaient de façon permanente dans un « véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ». Cette notion a été reprise dans la loi du 31 mai 1990, puis a été précisée par la loi du 5 juillet 2000 qui désigne « les personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », afin de caractériser une catégorie de la population de nationalité en très grande majorité française, et déterminée, non par son origine ethnique, mais par son mode de vie spécifique.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*. La Documentation française, octobre 2012, 347 p., disponible sur www.ccomptes.fr

bilan en demi-teinte des résultats de cette politique publique et qui préconisait un ensemble de 33 recommandations.

Une enquête de suivi de ce rapport a été réalisée par la Cour : elle prend acte de la prise en compte totale ou partielle de 22 de ces recommandations. Toutefois, elle observe également que l'amélioration des conditions de vie des gens du voyage est lente et inégale (I).

Par ailleurs, la tendance à « l'ancrage territorial », déjà évoquée dans le rapport de la Cour de 2012, n'a fait que se renforcer ces dernières années. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté adoptée le 22 décembre 2016 a procédé à un premier changement significatif d'approche en prenant en compte cette évolution et en définissant de nouvelles obligations communales en matière de terrains familiaux locatifs. Désormais, c'est moins son mode de vie itinérant qui identifie cette population que son attachement à l'habitat en caravane. En outre, un nouvel équilibre doit être trouvé, dans l'action menée au bénéfice des gens du voyage, entre les procédures de droit commun et les dispositifs spécifiques (II).

I - Des progrès lents et inégaux

A - Des aires permanentes d'accueil plus nombreuses, mais en partie détournées de leur vocation

1 - Une augmentation du nombre de places créées, malgré la fin des subventions d'investissement de l'État

La loi « Besson » a institué un schéma d'accueil des gens du voyage, qui impose une obligation communale de création de places de stationnement réservées aux gens du voyage.

Depuis 2010, le nombre de places créées dans des aires d'accueil a continué à progresser : à la fin de 2015, 26 873 places étaient disponibles, soit 25 % de plus qu'en 2010. Dans la mesure où le nombre de places inscrites dans les schémas départementaux a été révisé à la baisse (- 7 % par rapport à fin 2010), le volume des places disponibles atteignait, à la fin de 2015, 69 % du total prescrit. Toutefois, par-delà ce constat global satisfaisant, des disparités importantes demeurent :

- le taux de réalisation est particulièrement faible en Île-de-France où il reste 3 104 places à créer sur les 5 471 envisagées, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où il manque 1 724 places sur 2 774, et en Nord – Pas-de-Calais, où 936 places sont manquantes sur 2 498 ;
- 17 départements seulement, tous situés en dehors de ces trois régions, ont totalement rempli leurs obligations ;
- enfin, au-delà de ce constat quantitatif, une analyse plus qualitative est nécessaire : de nombreuses aires sont en effet peu fréquentées, en raison d'une implantation géographique inadaptée.

Les principaux obstacles techniques qui freinent la réalisation des aires d'accueil sont la difficulté de mobiliser des réserves foncières dans les zones de logement tendues et, depuis fin 2008, la disparition du soutien financier de l'État, en application des dispositions de la loi du 5 juillet 2000¹⁶⁷. Mais la principale raison invoquée par les élus – au-delà du coût de l'investissement, estimé entre 15 000 € et 50 000 € par emplacement de caravane, à la charge des collectivités – demeure la difficulté, particulièrement dans des zones sous tension urbanistique, à faire accepter ce type d'équipement par la population.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a pris acte de cette situation. Elle applique le principe selon lequel ces situations peuvent mieux se gérer au niveau d'un territoire plus vaste que celui de la commune : à compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil » est devenue une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés de communes¹⁶⁸.

2 - Une aide au fonctionnement liée, désormais, à l'occupation effective des aires d'accueil

L'aide au logement temporaire – dite ALT 2 –, apportée par l'État et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) au fonctionnement et à la gestion des aires d'accueil, a été l'objet de critiques en raison de son

¹⁶⁷ Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), « depuis cette date, le soutien financier de l'État a été maintenu à titre tout à fait exceptionnel pour l'aménagement d'aires d'accueil situées sur le territoire des communes ayant franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de la population, à condition que leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'appartenance ait respecté toutes les obligations inscrites au schéma initial ».

¹⁶⁸ Même si l'obligation « juridique » demeure néanmoins communale.

caractère exclusivement forfaitaire. L'article 138 de la loi de finances initiale pour 2014 a posé les bases d'une modification de ce dispositif, visant à lui substituer une aide conditionnée par l'occupation effective des places.

Cette réforme mise en place à compter du 1^{er} janvier 2015 subordonne en effet l'octroi de cette aide à la signature d'une convention annuelle entre le préfet du département et le « gestionnaire opérationnel » de l'aire, qui est soit la collectivité en cas de régie, soit l'opérateur choisi en cas de gestion déléguée. L'aide est calculée sur la base d'une part fixe fondée sur le nombre de places de l'aire et d'une part variable calculée en fonction de son occupation réelle. Un mécanisme d'avance sur prévision d'occupation et de régularisation en fin d'année a été institué. Une plateforme dématérialisée a été mise en place par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) pour contrôler ce dispositif et permettre la tenue de statistiques nationales.

Les premiers effets de cette réforme se sont fait sentir dès 2015 : les montants versés au titre de l'ALT 2 ont baissé, en passant de 36,7 M€ en 2014 à 32 M€ en 2015, du fait d'un taux d'occupation moyen constaté d'environ 55 %. Ce financement est assuré à parité par la CNAF (branche famille) et l'État (programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*), soit 16 M€ pour chacun.

3 - Une occupation permanente qui se développe sur des aires non prévues à cet usage

Par ailleurs, « l'ancrage territorial » des gens du voyage, qui était déjà perceptible¹⁶⁹, s'est renforcé au cours de la période récente. Les services départementaux font état d'une occupation quasi permanente de nombre d'aires d'accueil, voire d'aires de grand passage¹⁷⁰, certaines faisant même l'objet d'une appropriation totale par des groupes familiaux. Dans d'autres cas, seule l'application stricte d'un règlement intérieur obligeant à la mobilité empêche une installation pérenne.

D'une manière générale, les études menées localement montrent un rapport de plus en plus étroit entre les gens du voyage et leur territoire :

¹⁶⁹ Cf. circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001.

¹⁷⁰ Les aires de grand passage sont destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels.

ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, les enfants du voyage sont nés dans le département dans une proportion double de celle de leurs parents¹⁷¹.

Les raisons avancées pour expliquer cette évolution vers une mobilité faible ou inexistante sont, outre le besoin de scolarisation des enfants, la précarité financière de nombre de gens du voyage, la fragilité juridique de leur installation et l'absence de garantie de retrouver une place sur leur terrain d'élection. *A contrario*, les gens du voyage non sédentarisés possèdent souvent un « terrain familial » de repli, même s'ils n'y résident que de manière épisodique.

La conséquence paradoxale de cette situation est que, si près de 70 % des places prévues pour les aires d'accueil sont désormais réalisées, seulement 55 à 60 % d'entre elles sont réellement occupées, alors même que des stationnements illicites demeurent par ailleurs.

L'augmentation du nombre de places situées dans les terrains d'accueil ou de passage n'est donc pas la seule solution à envisager, d'autant plus que ces terrains ne sont pas, malgré l'augmentation progressive de leur niveau d'équipement, adaptés à une occupation permanente.

B - Une scolarisation mieux encadrée, mais souffrant d'insuffisances persistantes

La scolarisation des enfants du voyage est particulièrement importante pour leur intégration sociale et professionnelle. La pyramide des âges des gens du voyage amplifie cet enjeu : « au sein des ménages implantés dans les aires d'accueil des Bouches-du-Rhône, les moins de 20 ans représentent 40 % de la population, contre 24 % pour la moyenne nationale »¹⁷⁵.

Le rapport de la Cour de 2012 constatait « une réponse insuffisante aux difficultés de scolarisation des enfants du voyage ». Avant même sa publication, deux circulaires datées du 2 octobre 2012 ont été diffusées par le ministère de l'éducation nationale.

Le premier texte (circulaire n° 2012-141) définit le rôle des « centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs » (CASNAV). Tout en prenant acte de la nécessité d'une forte

¹⁷¹ Conseil général, préfecture des Bouches du Rhône, Cadres en mission, Agence de Rouen-Saint-Etienne du Rouvray-76, Étude sur la sédentarisation des gens du voyage dans le département des Bouches-du-Rhône, avril 2015, 108 p.

déconcentration des actions à l'égard de ces publics, il organise, ce qui était un souhait de la Cour, un pilotage au niveau national, confié à la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). En revanche, c'est au niveau de l'académie qu'est désigné un « responsable du CASNAV, « conseiller technique du recteur, choisi parmi les personnels d'inspection (...) pour sa connaissance approfondie du système éducatif et ses aptitudes à piloter un dossier et diriger une équipe ».

Le second texte (circulaire n° 2012-142) définit au niveau national « les orientations et principes généraux de scolarisation des enfants itinérants (EFIV) ou sédentarisés depuis peu ayant besoin d'une attention particulière du fait d'un mode de relation discontinu à l'école ». La scolarisation des enfants du voyage est présentée comme relevant du droit commun, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat familial. Cependant, pour tenir compte de la « variété des situations territoriales et des types de mobilité des familles », des dispositifs particuliers peuvent être mis en œuvre à titre transitoire. L'enseignement à distance est ainsi décrit « comme pouvant être ponctuellement envisagé, partiellement ou totalement, pour permettre la scolarité de ceux dont la fréquentation scolaire assidue est rendue difficile par la très grande mobilité de leur famille. » La circulaire souligne que « cette solution ne saurait être le mode habituel de scolarité, mais peut être activée dans des cas avérés de déplacements fréquents ».

Le constat global qui peut être dressé aujourd'hui reste le même qu'en 2012. Si l'évolution de la scolarisation des enfants du voyage est favorable au niveau de l'école élémentaire, en particulier pour les familles accueillies sur les aires d'accueil en raison du travail d'accompagnement social qui y est réalisé, elle l'est en revanche beaucoup moins au niveau de l'école maternelle et de l'enseignement secondaire. Les familles préfèrent souvent garder les enfants avant six ans au sein du groupe. Par ailleurs, si l'importance de l'école élémentaire pour la maîtrise des savoirs de base (lire – écrire – compter) est bien perçue, le prolongement vers le secondaire ne l'est pas avec la même acuité.

En outre, l'absence d'encadrement social en dehors des aires d'accueil ne permet pas un réel suivi de l'assiduité scolaire, en dehors d'initiatives locales conduites par certaines académies (ex : enseignants itinérants dans l'Hérault).

Certains départements ont développé une véritable expertise sur cette question, notamment le Val d'Oise où un réseau d'écoles et d'établissements travaille en coordination pour développer un suivi et un accompagnement pédagogique des enfants de familles itinérantes sur la totalité du parcours scolaire.

En revanche, une enquête nationale lancée par la DGESCO auprès des CASNAV indique que ses directives sont appliquées de façon hétérogène, comme le montrent deux indicateurs significatifs :

- 13 % seulement des académies confirment un déploiement total des médiateurs scolaires prévus pour la scolarisation des enfants du voyage, 53 % font état d'un déploiement partiel, et 33 % d'aucune mise en place ;
- 29 % des académies ont déployé totalement des outils de suivi de la scolarité, particulièrement nécessaires pour acquérir une approche complète de la scolarisation en itinérance, 46 % les utilisent partiellement, et 25 % ne les utilisent pas.

En outre, alors que l'éducation nationale considère que l'inscription au centre national d'enseignement à distance (CNED) ne devrait intervenir que dans les cas avérés de déplacements fréquents, elle demeure massivement utilisée pour l'enseignement secondaire (près de 9 élèves itinérants inscrits sur 10), sans qu'il soit possible d'en juger les résultats. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté reconnaît désormais la possibilité de double inscription au CNED et dans un établissement public ou privé d'enseignement.

En définitive, le constat s'impose que les conséquences de la sédentarisation progressive des gens du voyage sur la scolarisation dans l'enseignement secondaire n'ont pas encore été totalement tirées.

C - Une situation de précarité fréquente

À défaut d'analyse globale disponible, la réalité des situations de précarité au sein des populations de gens du voyage qui, ne se déplaçant plus que marginalement, sont qualifiées de « sédentaires », peut être mesurée à partir d'enquêtes locales. Convergentes dans leurs constats, elles établissent un lien étroit entre « l'ancrage territorial » et la précarité du logement.

Cet ancrage peut se manifester par la fixation sur des aires d'accueil ou par l'accès à des terrains privatifs non constructibles, dépourvus de tout assainissement, et où les alimentations en fluides (eau, électricité) sont difficiles ou inexistantes. Il existe une très forte perméabilité entre ces différents modes d'habitat : les propriétaires de terrains privatifs séjournent fréquemment sur les aires afin de bénéficier de l'accès aux fluides et de rencontrer les autres membres de leur famille ; les personnes résidant sur les aires d'accueil, à l'inverse, peuvent séjourner une partie de la journée ou sur des durées plus longues sur les terrains privatifs de leurs parents.

Ces situations peuvent se traduire par un isolement social des familles, lorsqu'elles ne sont pas insérées sur leur territoire de vie et ne peuvent notamment bénéficier des actions socio-éducatives mises en place sur les aires d'accueil.

Les enquêtes locales montrent en outre que les ressources de ces ménages reposent de façon majoritaire sur le revenu de solidarité active, ainsi que, pour 30 à 40 % d'entre eux, sur la prime d'activité. Les autres ressources sont constituées par le versement de très faibles pensions de retraite ou par des allocations pour adulte handicapé.

D - Une gestion des grands passages encore problématique

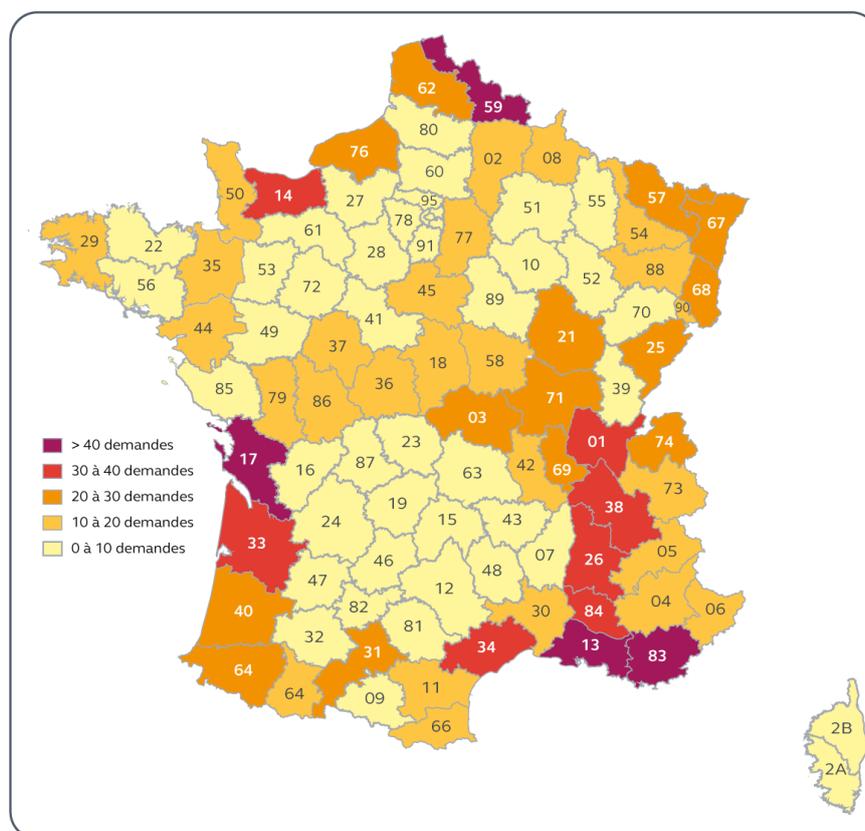
Les grands passages¹⁷², qui se déroulent principalement – mais non exclusivement – de fin avril à septembre, rassemblent des gens du voyage qui exercent par ailleurs leurs activités artisanales ou commerciales dans les zones touristiques et frontalières, pour des durées allant d'une semaine à trois semaines.

Malgré les progrès constatés, le nombre d'aires de grand passage est encore insuffisant : au 1^{er} janvier 2014, 170 aires avaient été réalisées sur les 348 prescrites dans les schémas départementaux, soit un taux de 49 %, en augmentation d'un tiers par rapport à 2012. Toutefois, de nombreuses aires ne remplissent pas les conditions de dimension attendues par les gens du voyage, c'est-à-dire au moins 200 places de caravanes : elles sont souvent limitées à 80 places et ne peuvent donc accueillir les grands groupes. En outre, leurs implantations sont parfois éloignées des agglomérations ou inappropriées, ce qui suscite un rejet parmi les gens du voyage.

¹⁷² La notion de « grand passage » doit être distinguée de celle de « grand rassemblement », même si des liens existent entre elles. Les grands passages sont des déplacements collectifs de gens du voyage de 30 à 200 caravanes, essentiellement pendant la période estivale. Les grands rassemblements, principalement à vocation culturelle, notamment ceux organisés par l'association Mission évangélique tsigane – Vie et Lumière – sur son terrain à Nevoiy dans le Loiret, peuvent réunir plusieurs milliers de caravanes et une population pouvant aller jusqu'à 30 000 ou 40 000 personnes. Les grands passages sont en grande partie liés aux grands rassemblements, les gens du voyage se regroupant pour se rendre vers ceux-ci. Mais ils peuvent avoir en outre une vocation économique.

Cette difficulté liée au déficit de l'offre est aggravée par la concentration des demandes de terrains sur quelques départements particulièrement attractifs.

**Carte n° 1 : demandes de « grands passages » émises
par Action Grand Passage¹⁷³**



Source : Cour des comptes

¹⁷³ « Action Grand Passage » (AGP) : association intervenant auprès des maires des communes dans lesquelles sont envisagés des déplacements de grands groupes de caravanes de gens du voyage.

Une circulaire annuelle du ministère de l'intérieur, publiée début avril, détermine les modalités de l'organisation des grands passages. Elle vise à promouvoir une discipline collective entre voyageurs et municipalités, pour tous les déplacements de groupes pouvant associer jusqu'à deux cents caravanes. Cette organisation repose sur des demandes d'accueil – émanant d'associations, comme Action Grand Passage, et de leurs référents départementaux –, adressées aux maires et aux présidents de communautés de communes ou d'agglomération, à charge pour eux de trouver les terrains nécessaires, à défaut de disposer d'aires homologuées. La programmation des occupations successives des terrains vise à éviter des demandes d'occupation simultanées et à prévenir des occupations illicites. Le recours à une médiation extérieure peut faciliter tout à la fois le choix des terrains adaptés, la signature des conventions d'occupation, le bon déroulement du séjour et les relations avec le voisinage : cette possibilité, recommandée par la circulaire annuelle du ministère de l'intérieur, n'est toutefois pas encore généralisée.

Dans les faits, il est fréquent que des terrains permanents ne soient pas créés, par crainte d'encourager la demande : les arrivées sont alors gérées au fur et à mesure de leur succession, ce qui peut entraîner des situations de conflit. Au besoin, dans les zones les plus difficiles ou dans des situations de blocage, les préfets peuvent être amenés à réquisitionner des terrains (Alpes-Maritimes, Savoie notamment).

Dans sa circulaire du 1^{er} avril 2016, le ministère de l'intérieur cite l'exemple de l'Ille-et-Vilaine, où ces déplacements sont coordonnés avec succès. Cette réussite résulte de l'intervention d'un groupement d'intérêt public (AGV 35¹⁷⁴) qui dispose, grâce à son expérience, de la confiance des gens du voyage et de celle des élus. Sa médiation, engagée dès le début de l'année, se poursuit par une présence directe au contact des responsables des groupes : elle permet de satisfaire l'essentiel des demandes par un accompagnement rapproché au moment du choix des terrains et d'éviter des arrivées inopinées de groupes non prévus.

Cet exemple est cependant peu fréquent. De façon générale, les déplacements estivaux se réalisent souvent de façon erratique : les préfets constatent fréquemment que, dans la pratique, les passages ne se produisent ni aux dates annoncées, ni dans le format prévu. Les associations soulignent que l'absence de terrains du fait du refus des maires à honorer leur demande voire, le cas échéant, les procédures d'expulsion qui ont été mises en œuvre, décalent l'ensemble de la programmation et obligent les groupes à des implantations improvisées, génératrices de réactions

¹⁷⁴ « Accueil des gens du voyage en Ille-et-Vilaine ».

négatives. Dans ce contexte, les occupations illicites de terrains communaux ou privés sont fréquentes : toutes ne débouchent pas sur une procédure judiciaire ou administrative, le règlement amiable étant le plus souvent recherché.

Cette situation amène à observer que, si le département est le bon niveau de mise en œuvre opérationnelle de l'organisation des grands passages, l'adéquation entre l'offre et la demande suppose également une gestion menée au niveau national. Un équilibre doit ainsi être recherché, grâce à l'action de la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV), entre, d'une part, une optimisation de la carte des terrains souhaitables, y compris sur des propriétés d'État ou par voie de réquisition, et, d'autre part, une discipline des gens du voyage acceptée et contrôlée par leurs représentants. À cet égard, il convient de relever que les procédures de mise en demeure et d'évacuation forcée prévues par les lois de 2000 (Besson) et 2007 (prévention de la délinquance) ont été renforcées par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, afin d'être d'application plus efficace¹⁷⁵.

II - Des objectifs à redéfinir

A - Développer l'habitat adapté, en complément de la politique d'accompagnement de la mobilité

La notion d'« habitat adapté » traduit le souhait croissant, parmi les gens du voyage, de se fixer sur un territoire sans pour autant altérer leur identité, ce qui suppose le maintien d'un certain potentiel de mobilité. Cette

¹⁷⁵ La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté contient une disposition qui permet de traiter les situations de réitération d'installation illicite d'un groupe de gens du voyage sur le territoire couvert par un même arrêté d'interdiction de stationnement des caravanes (commune ou EPCI). Ainsi une mise en demeure constatant une infraction reste valide pendant désormais sept jours, prévenant tout déplacement d'un groupe sur un autre terrain de ce territoire dans les mêmes conditions de trouble à l'ordre public. Par ailleurs, le délai accordé au tribunal administratif pour statuer est réduit de 72 heures à 48 heures.

évolution des besoins, constatée sur longue période¹⁷⁶, oblige à repréciser les objectifs de la politique d'accueil des gens du voyage, dont l'enjeu n'est plus seulement d'accompagner leurs déplacements : la prise en compte d'un « ancrage territorial » préservant une dimension de mobilité est appelée à devenir, à parité, l'autre objectif de cette politique d'accompagnement. Cette approche doit également permettre de redonner aux aires d'accueil leur vocation première d'accueil des itinérants, tout en supprimant progressivement les situations d'habitat indigne.

Selon l'ensemble des acteurs concernés, la réponse à cette attente doit reposer sur une palette de solutions ayant pour caractéristique commune de conserver « la caravane comme mode d'habiter », car elle « constitue la caractéristique centrale des gens du voyage » (FNASAT¹⁷⁷). Ces solutions, adaptées à chaque situation familiale, vont de l'implantation de la caravane sur un terrain familial locatif¹⁷⁸, associé ou non à une construction à usage d'habitation, jusqu'à l'intégration de la caravane dans un logement de type social : dans ce dernier cas, l'habitation est dépourvue des habituelles chambres à coucher, qui sont situées dans la caravane attenante.

Le passage de l'aire d'accueil (équipement public) à l'habitat adapté (habitat privé soit locatif soit en pleine propriété) marque une vraie rupture. Le développement de cette forme d'habitat à caractère locatif permet, grâce à des montages financiers utilisant également des procédures de droit commun, de solvabiliser la demande des gens du voyage, autorisant dans certains cas l'attribution de l'aide personnalisée au logement.

¹⁷⁶ Cette problématique apparaissait déjà dans les débats sur le projet de loi « Besson » et dans la circulaire de la DHUP du 5 juillet 2001, qui indiquait que : « Les modes de vie des populations dites « gens du voyage » sont variés. Certaines familles sont itinérantes tout au long de l'année, d'autres ne pratiquent le voyage que quelques mois par an, d'autres, encore, sont sédentaires ou quasiment sédentaires mais ne souhaitent pas, pour autant, accéder à un logement « ordinaire ». Les modes de vie sédentaires ou semi-sédentaires nécessitent des modes d'habitat que l'on qualifie généralement « d'habitat adapté ». Ils recouvrent aussi bien l'habitat permettant de conserver la caravane en complément du logement que le terrain familial aménagé sans construction d'habitation. Ces modes d'habitat ont des fondements culturels, professionnels, familiaux ».

¹⁷⁷ Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage.

¹⁷⁸ Il s'agit de terrains familiaux en location pour lesquels seule une collectivité peut être maître d'ouvrage.

La production d'une offre d'habitat adapté fait partie des objectifs du budget opérationnel de programme (BOP) 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Sont visés, d'une part, les logements sociaux (sans distinction entre logement social ordinaire et logement social adapté à l'habitat permanent en caravane) et, d'autre part, les terrains familiaux locatifs réalisés par des collectivités.

En 2015, le BOP 135 regroupe l'ensemble des aides à l'investissement bénéficiant directement ou indirectement aux gens du voyage, qu'il s'agisse :

- de la réalisation d'un habitat adapté de type « logement social » intégrant la résidence mobile, qui relève de l'action : « développement et amélioration du parc locatif social – PLAI »¹⁷⁹ ;
- des actions d'accompagnement et d'ingénierie sociale dans le cadre de MOUS (maîtrises d'œuvre urbaines et sociales) inscrites dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ;
- de l'« accueil des gens du voyage » ; des crédits ont été inscrits en 2015 à hauteur de 5 M€ pour la construction d'aires d'accueil et de terrains familiaux locatifs, dont seulement 1,4 M€ ont été utilisés.

Les données recueillies par le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) permettent de préciser l'effort de développement récent de l'offre locative d'habitat adapté : « Sur la période 2004-2014, le nombre de terrains familiaux locatifs financés atteint 865 places, réparties sur un peu plus de 30 départements. Entre 2005 et 2014 (hors année 2012, non renseignée), 514 logements adaptés au mode d'habitat des gens du voyage ont été financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). » Ces réalisations apparaissent donc encore relativement limitées.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté précise sur ce point que les schémas départementaux doivent prévoir, après une évaluation préalable des besoins et de l'offre existants, les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés « des terrains familiaux locatifs aménagés (...) destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

¹⁷⁹ 87 logements en 2014, 181 en 2015. Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) a pour objet de financer les organismes HLM (habitation à loyer modéré) pour fournir un logement à des personnes en difficulté financière et sociale avec un accompagnement social destiné à favoriser leur intégration.

(PDALHPD), ainsi que le nombre et la capacité des terrains ». Toutefois, cette loi n'intègre pas explicitement la possibilité d'élaborer dans ces mêmes schémas des montages reposant sur des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

B - Reformuler l'équilibre entre droits et obligations

Compte tenu des évolutions récentes observées, l'équilibre voulu par la loi « Besson » entre les droits et devoirs des gens du voyage d'une part, des collectivités d'autre part, doit être reformulé sur plusieurs points qui comprennent notamment la question des stationnements illicites, celle des documents de planification et celle du pouvoir de substitution préfectoral dans le domaine de la construction d'aires d'accueil.

a) La question des stationnements illicites

La résorption des implantations parfois anciennes de caravanes sur des terrains non conformes doit être poursuivie. S'il n'est pas envisageable de procéder à des régularisations systématiques qui constitueraient un encouragement à l'illégalité, certaines situations peuvent être réglées au cas par cas, grâce notamment à certains outils juridiques spécifiquement prévus par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)¹⁸⁰, mais qui dépendent directement de la volonté municipale. D'ores et déjà, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) indique relayer « les pratiques de certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui procèdent parfois à des échanges de terrains ou cherchent des solutions de classement dans le plan local d'urbanisme (PLU) ».

¹⁸⁰ L'article L. 444-1 du code de l'urbanisme vise « l'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation (...) de résidences mobile au sens de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (...) dans des secteurs constructibles [ainsi que] dans des secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL), dans les conditions prévues au 6° du II de l'article L. 123-1-5 ». L'article L. 123-1-5 prévoit que dans les STECAL, le règlement du plan local d'urbanisme peut autoriser les aires d'accueil des gens du voyage, mais aussi des terrains familiaux locatifs.

*b) Prendre en compte l'habitat adapté
dans les documents de planification*

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit par ailleurs, comme le recommandait la Cour, de mieux traduire les besoins en habitat adapté des gens du voyage dans les documents de planification. En matière d'urbanisme, ni le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, ni le PDALHPD n'étaient considérés jusqu'ici comme des documents devant être pris en compte par le plan local d'urbanisme (PLU). La loi prévoit désormais « d'inscrire les besoins d'accueil et d'habitat des gens du voyage vivant en résidence mobile, en fonction des besoins territorialement identifiés », au sein du programme local de l'habitat (PLH), qui définit les investissements et les actions en matière de logement. Ainsi, l'État pourra veiller à ce que les schémas départementaux y soient bien pris en compte et qu'ils s'imposent ensuite aux PLU (article L. 131-4 du code de l'urbanisme).

c) La procédure de substitution préfectorale

La loi « Besson » avait prévu en son article 3, en cas de nécessité, une possibilité de mise en œuvre forcée de la création d'aires d'accueil par substitution du préfet. Le ministère de l'intérieur a reconnu qu'en réalité ce pouvoir de substitution n'avait jamais été mis en œuvre. Il a souligné notamment que « dans sa rédaction actuelle, [il] ne peut pas l'être sur le plan pratique sans soulever de nombreuses difficultés juridiques d'application. Les modalités pratiques n'ayant pas été définies par la loi du 5 juillet 2000, s'agissant d'un domaine qui est régi par la loi (obligations des collectivités territoriales), une substitution à une collectivité défaillante se révélerait délicate sur le plan opérationnel ».

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a défini sur ce point de nouvelles modalités qui reposent sur la possibilité d'une consignation des montants financiers nécessaires à la réalisation d'un projet d'aire d'accueil. Elle prévoit aussi la possibilité pour le préfet, dans des conditions strictes, de procéder, sur les fonds ainsi consignés, à la mise en œuvre du projet à la place de la collectivité responsable.

La Cour avait clairement indiqué en 2012 les limites du pouvoir de substitution préfectoral en soulignant l'urgence d'un choix permettant, soit de le modifier pour le rendre opératoire, soit de le supprimer. Cette nouvelle modalité apparaît juridiquement mieux fondée, mais demeure une

arme délicate à mettre en œuvre. Elle présuppose une situation de blocage très sérieuse et une volonté affirmée d'y mettre fin.

C - L'affirmation du droit commun ne doit pas exclure des mesures d'accompagnement spécifiques

L'évolution récente de la politique d'accompagnement des gens du voyage vise désormais à leur appliquer des dispositifs de droit commun, et non plus des dispositifs spécifiques.

a) Les conséquences de l'abrogation du statut administratif de 1969

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a abrogé la loi du 3 janvier 1969 relative au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Cette loi fixait pour les gens du voyage un régime particulier de titres de circulation – sous la forme de livrets et de carnets de circulation¹⁸¹ –, ainsi que les conditions de leur rattachement à une commune pour l'exercice de leurs droits civils¹⁸².

La suppression du statut spécifique des gens du voyage marque l'aboutissement d'un long processus qui s'est accéléré dans les années 2000 sous l'influence des directives européennes visant à renforcer le principe de non-discrimination. Ainsi en 2007, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a considéré que le dispositif des carnets de circulation instaurait une différence de traitement injustifiée au regard de la situation des autres citoyens français. En 2012, le Conseil constitutionnel¹⁸³, saisi d'une question prioritaire de

¹⁸¹ Le « livret de circulation » était délivré aux personnes de plus de 16 ans logeant « de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile » qui « justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée ». Le « carnet de circulation » était délivré aux personnes qui étaient dans le même cas que celles ayant un livret de circulation, mais qui ne pouvaient justifier de ressources régulières. À la fin de l'année 2012, le nombre de titres de circulation était d'environ 317 000, dont 149 000 carnets de circulation. Au 1^{er} juin 2016, le nombre de livrets de circulation était d'environ 188 000 (source : ministère de l'intérieur).

¹⁸² La loi supprime aussi la complexité particulière introduite, pour les gens du voyage, par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement (DALO), qui aboutissait à la coexistence de deux procédures, l'une de domiciliation aux fins d'obtention des prestations sociales et l'autre de rattachement communal pour l'exercice des droits civils.

¹⁸³ CC, décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, M. Jean-Claude P.

constitutionnalité, a fait disparaître de la législation toute référence au carnet de circulation, tout en laissant subsister le livret. Désormais, l'ensemble du statut administratif des gens du voyage a été abrogé par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Il reste que le maintien simultané des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000, aux termes duquel « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », n'est pas sans susciter des interrogations sur la gestion de l'accès aux aires d'accueil. Dans la mesure où certains gestionnaires d'aires d'accueil ne demandaient déjà plus le livret de circulation pour justifier le droit d'accès aux aires, sa suppression par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté pourrait ne rien changer en pratique. Mais la situation juridique actuelle est devenue confuse, puisque les aires sont désormais réservées à une population que l'on ne définit plus. Certes, il semble peu probable que des personnes autres que des gens du voyage viennent volontairement s'installer sur les terrains qui sont destinés à ceux-ci. Mais, dans ce cas, hypothétique pour l'instant, les gestionnaires seraient juridiquement mal armés pour leur refuser une installation.

b) L'affirmation du droit commun en matière d'accès aux droits

Un des objectifs du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 était de permettre aux personnes sans domicile stable de disposer d'une adresse pour recevoir du courrier et pour accéder à leurs droits et prestations. Cette orientation a été confortée par la loi ALUR qui a simplifié et unifié le régime de domiciliation.

Désormais, celle-ci est uniquement liée au constat du séjour dans la commune, sans qu'aucune condition d'installation ne soit exigée. La simple présence sur le territoire communal au moment de la demande, ou, à défaut, l'exercice d'une activité professionnelle, le fait d'y bénéficier d'un suivi social, ou d'y avoir des liens familiaux ou un enfant scolarisé, suffisent à établir la recevabilité de la demande. Les refus éventuels doivent être motivés, ce qui rend possible un recours administratif. Par ailleurs, les obligations de présence sont assouplies : un simple appel téléphonique suffit pour éviter toute radiation au bout de trois mois d'absence de contact.

Le schéma de domiciliation, dont l'élaboration échoit aux préfets, constitue désormais une annexe du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Il vise prioritairement l'adéquation entre l'offre et le besoin de services de domiciliation et sa répartition territoriale. Il doit également contribuer à

améliorer les pratiques des différents acteurs. Il fait l'objet d'une animation et d'un suivi sur le plan départemental¹⁸⁴.

Dans la mesure où leur domiciliation sera ainsi facilitée, les gens du voyage seront renvoyés comme tous les autres administrés aux guichets des services publics dans les conditions de droit commun. Or les enquêtes montrent une vulnérabilité particulière de ces populations, dont le lieu d'habitat est ordinairement éloigné des centres-villes et qui sont souvent caractérisées par leur réticence à entrer en contact avec les institutions administratives, de même que par un illettrisme fréquent. Il paraît dès lors nécessaire, au moins à titre transitoire, de maintenir certains dispositifs spécifiques.

Pour cette raison, la CNAF estime que, « si ce public ne présente pas de problématiques spécifiques, celles-ci sont en fait de plus grande ampleur par rapport à d'autres populations, ce qui peut justifier la pertinence de structures dédiées, au moins de type temporaire ». En conséquence, de nombreuses caisses d'allocations familiales (CAF) continuent à mener des actions particulières au seul bénéfice des gens du voyage. De même, en matière de scolarisation, si l'objectif à long terme reste l'application du droit commun, de nombreux dispositifs spécifiques, à l'appui et à côté de la scolarisation en classe ordinaire, sont expérimentés sur la base d'initiatives locales (unités pédagogiques spécialisées, camions école, etc.).

Le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale préconise enfin lui-même « le développement des démarches « d'aller vers », en direction des personnes les plus fragiles, les moins visibles, et qui ne vont pas d'elles-mêmes vers les structures de droit commun, notamment les gens du voyage. Ces démarches constituent un levier de lutte contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux droits, en matière de santé, d'emploi, de logement, etc. »¹⁸⁵. Dans ce cadre, le travail des associations, soit membres des réseaux nationaux partiellement financés par l'État (FNASAT, ASNIT, FASET, ANGDVC)¹⁸⁶, soit créées à partir d'initiatives locales, apparaît fondamental pour assurer cette intermédiation. Le soutien aux associations

¹⁸⁴ Au 15 avril 2016, 24 schémas départementaux ont été achevés et 14 transmis à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

¹⁸⁵ Contribution au suivi du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, février 2016.

¹⁸⁶ FNASAT : fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage – ASNIT : association sociale nationale internationale tsigane – FASET : fédération d'aide à la scolarisation des enfants tsiganes et de jeunes en difficulté – ANGDVC : association nationale des gens du voyage catholique.

est inscrit au BOP 177 « actions de prévention et d'accès aux droits ». Il est doté depuis plusieurs années d'un montant stabilisé de 2,7 M€ inscrit en projet de loi de finances, qui n'est jamais totalement consommé (2,47 M€ en 2015).

D - Renforcer l'animation et la conduite de cette politique

Le constat, par le rapport d'octobre 2012, d'une insuffisante coordination au niveau national de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage a été confirmé quatre ans après par la dernière enquête de la Cour, qui a pu relever l'éclatement du pilotage de cette politique entre les différentes administrations concernées.

Certes, les difficultés de fonctionnement de la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV) se sont atténuées. Cette commission a été reconstituée par un décret du 20 mai 2015, afin de permettre des débats entre les acteurs de cette politique et l'expression de propositions adressées au gouvernement.

De même, le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) s'est vu confier par le Premier ministre, par lettre du 26 novembre 2013, une mission spécifique d'animation de la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV), afin que soit renforcé son rôle d'instance de concertation, de proposition et d'approche transversale pour toutes les questions relatives à la politique publique en faveur des gens du voyage. Pour autant, le DIHAL, qui assure le secrétariat de la commission, n'a pas été formellement désigné comme le responsable interministériel de cette politique, ni le coordonnateur des ministères qui y contribuent.

Cette politique publique est par nature interministérielle. Elle suppose la définition d'objectifs clairs prenant en compte l'ensemble des évolutions récentes et se référant à une vision stratégique, qui permette à chaque ministère de mener une action efficace dans son domaine de compétence, et d'en mesurer les résultats grâce à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Le DIHAL devrait se voir confier ce rôle d'orientation et de coordination, vis-à-vis des ministères concernés et des préfets de région. Il devrait également être chargé de la mission d'organiser une meilleure

documentation statistique à l'appui de cette politique¹⁸⁷ et d'animer le dialogue avec la CNCGDV et les autres partenaires.

Sur le plan local, le préfet de département est le maître d'œuvre opérationnel du schéma départemental. Toutefois, peu d'orientations lui sont transmises par les administrations centrales, à l'exception de la circulaire annuelle du ministère de l'intérieur sur les grands passages. En outre, la coordination régionale sur les travaux d'élaboration des schémas départementaux, prévue par la loi du 5 juillet 2000, est faible, voire inexistante : il serait donc utile d'investir le préfet de région d'une mission de coordination plus active.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis la diffusion du rapport public thématique de la Cour d'octobre 2012, des progrès réels sont intervenus, mais ils ont été lents et sont de portée inégale.

Ainsi, le potentiel d'accueil des aires spécifiquement destinées aux gens du voyage a sensiblement augmenté, mais certaines d'entre elles accueillent des quasi-sédentaires, contrairement à leur vocation qui est d'accompagner la mobilité. Le ministère de l'éducation nationale a publié des textes pour mieux encadrer la scolarisation des enfants du voyage : pourtant la permanence d'un recours massif au centre national d'enseignement à distance au niveau secondaire montre que les insuffisances qui avaient été caractérisées dans le rapport de la Cour de 2012 n'ont pas disparu. De la même façon, les situations de précarité demeurent fréquentes. Enfin la gestion des grands passages reste problématique, malgré l'augmentation, encore trop faible, du nombre des aires qui leur sont dévolues.

Il convient donc de poursuivre les efforts constatés en améliorant la connaissance de cette population et de ses problématiques spécifiques. Il faut aussi mettre à jour les objectifs mêmes de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage et renforcer le pilotage de cette politique par les administrations centrales de l'État. En effet, l'amplification du phénomène de « l'ancrage territorial » impose de

¹⁸⁷ La méconnaissance des effectifs des gens du voyage a déjà été soulignée par la Cour en 2012. Le recensement de cette population fait en effet l'objet d'une forte approximation, avec un chiffre de 350 000 personnes généralement retenu dans les travaux parlementaires et administratifs (certaines associations de gens du voyage avancent un chiffre plus proche de 500 000 personnes). Ce chiffre intègre entre 60 et 70 000 voyageurs permanents.

considérer le développement de l'offre d'habitat adapté comme un but de même importance que l'accompagnement de la mobilité. De même, la suppression du livret et du carnet de circulation, qui accentue l'évolution vers un recours aux procédures de droit commun dans l'accompagnement social des gens du voyage, oblige à redéfinir les dispositifs spécifiques dont ils continuent à avoir besoin.

Compte tenu des constats qu'elle a dressés, la Cour est amenée à émettre les recommandations suivantes :

- 1. redéfinir les objectifs de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, en prenant notamment en compte le besoin d'un habitat adapté ;*
 - 2. renforcer le pilotage de la politique d'accompagnement des gens du voyage par la désignation du délégué interministériel pour l'hébergement et à l'accès au logement en tant que responsable interministériel, et, sur le plan local, par l'accroissement du rôle de coordination des préfets de région ;*
 - 3. assurer au niveau national avec les associations représentatives une coordination de l'organisation des grands passages.*
-

Réponses

| | |
|--|-----|
| Réponse du Premier ministre | 232 |
| Réponse du président de la Commission nationale consultative des gens du voyage..... | 234 |

Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Directeur de la Caisse nationale des allocations familiales |
|---|

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La politique à l'égard des gens du voyage constitue une priorité du Gouvernement pour laquelle des avancées importantes ont été engagées depuis 2012. Plus globalement, elle s'inscrit dans la volonté de mettre fin au régime quasi discriminatoire qu'emporte la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe dont l'abrogation est prévue par le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » qui devrait être adoptée avant la fin de l'année 2016.

Le rapport de la Cour souligne les progrès faits en matière de domiciliation, d'urbanisme, de scolarisation et de création et de gestion des aires d'accueil.

Il met également en relief certaines insuffisances notamment en ce qui concerne la reconnaissance de la diversité d'habitat des gens du voyage. Le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » précité devrait y contribuer par une réelle prise en compte des besoins en terrains familiaux locatifs et de créations d'aires d'accueil et d'aires de grands passages.

Les enjeux de scolarisation, d'accès aux droits et de précarité, ils constituent effectivement un chantier prioritaire pour la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV) qui se saisira, avec l'appui des services de l'Etat, des éléments identifiés par le rapport de la Cour. Il faut souligner, concernant cette commission, que l'appréciation de la Cour, quant à la nécessité de mieux documenter ces questions et d'affermir son pilotage, est partagée, comme l'illustrent de premières avancées enregistrées dans le cadre de la nouvelle CNCGV qui devront être renforcées à partir d'un travail interministériel.

Concernant plus précisément vos recommandations, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après mes observations.

La Cour recommande de redéfinir les objectifs de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, en prenant notamment en compte le besoin d'un habitat adapté (recommandation n° 1).

Cet objectif est partagé. Il s'agit en effet de permettre une prise en compte plus large des besoins en mobilité et en habitat des gens du voyage et en particulier pour l'habitat adapté (entendu comme terrains familiaux locatifs et logements pour gens du voyage financés en prêt locatif aidé d'intégration). Le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » comporte des dispositions en ce sens avec notamment une meilleure prise en compte des besoins des gens du voyage dans les plans locaux de l'habitat (PLH), les

plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

La Cour recommande de renforcer le pilotage de la politique d'accompagnement des gens du voyage par la désignation du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement en tant que responsable interministériel et, sur le plan local, par l'accroissement du rôle de coordination des préfets de région (recommandation n° 2).

En premier lieu, il est précisé que les pouvoirs du préfet de région vont être renforcés, puisque le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » prévoit désormais que celui-ci « coordonne l'action de l'État sur les grands passages ». Il convient de rappeler à ce titre que le préfet de région dispose déjà d'un outil de pilotage, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement qui intègre un volet "gens du voyage" et sur lequel il peut s'appuyer pour assurer une coordination régionale des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. En outre, il importe de laisser toutes les marges de manœuvre au niveau local au préfet de département qui est le véritable acteur opérationnel de ce schéma départemental, ce d'autant que le projet de loi « Égalité citoyenneté » renforce les compétences du préfet de département en la matière.

Comme cela a déjà été précisé, il est effectivement nécessaire de poursuivre la clarification du pilotage de cette politique interministérielle portée par différents ministères et administrations. Ce rôle de pilotage pourrait effectivement être confié à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) au-delà de la documentation de cette politique et du dialogue actuel au sein de la CNCGV qui doit être élargi à la conception des mesures et instructions permettant de donner de la lisibilité à cette politique tant au plan national que local.

La Cour recommande d'assurer au niveau national avec les associations représentatives une coordination de l'organisation des grands passages (recommandation n° 3).

Cette recommandation est partagée et constitue un axe de travail de la CNCGV.

La DIHAL serait la plus à même de réaliser cette mission de coordination entre les associations représentatives, le ministère de l'Intérieur et les Préfectures.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE DES GENS DU VOYAGE**

J'ai lu avec intérêt votre rapport et je partage les constats et les trois projets de recommandation qui y sont formulés.

Toutefois, je me permets d'attirer votre attention sur plusieurs points.

- 1. Au II-D : sur les activités de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV), il serait pertinent de rappeler que la CNCGDV a participé à l'élaboration des dispositions de la loi « Égalité et Citoyenneté ». Elle a également organisé l'hommage national aux nomades internés entre 1940 et 1946 à Montreuil-Bellay le 29 octobre 2016.*
 - 2. Au II-D : concernant les pouvoirs du préfet, il me semble utile de rappeler que la loi PLEC, par amendement, confère également au Préfet de région, avec le préfet du département, la possibilité de consigner les sommes dans le budget municipal.*
-

2

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

PRÉSENTATION

La politique portuaire française a fait l'objet de réformes importantes, analysées en leur temps par la Cour¹⁸⁸, en 1992 avec le transfert des dockers aux entreprises de manutention, puis en 2004 avec le transfert des ports d'intérêt national métropolitains aux collectivités territoriales.

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a constitué une nouvelle étape. Elle a transformé les sept ports autonomes maritimes métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille) en grands ports maritimes (GPM) et fixé plusieurs objectifs destinés à accroître leur compétitivité : la modernisation de la gouvernance, le recentrage des missions sur les activités régaliennes et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, le transfert de l'outillage portuaire et des personnels de conduite et de maintenance, et la coordination interportuaire.

La mise en œuvre de cette réforme a fait l'objet d'un premier bilan par la Cour en 2011 dans une insertion publiée au rapport public annuel de 2012¹⁸⁹.

La Cour soulignait une dérive des coûts et de nombreux compromis par rapport aux principes initiaux de la réforme. Les textes majeurs de la

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique portuaire française*. La Documentation française, octobre 1999, 394 p., disponible sur www.ccomptes.fr, et *Rapport public thématique : Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action*. La Documentation française, juillet 2006, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome II. La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis, p. 119-157. La Documentation française, février 2012, 442 p., disponible sur www.ccomptes.fr

réforme avaient été adoptés, la nouvelle gouvernance installée et les projets stratégiques arrêtés. Mais le transfert des outillages et des terminaux, puis celui du personnel vers les entreprises de manutention était lent et difficile, dans un contexte de crise économique internationale et des conflits sociaux dus notamment à l'hostilité du syndicat majoritaire à l'égard de cette réforme. La Cour estimait néanmoins que la réforme pourrait, malgré ses difficultés et insuffisances, produire à terme des effets positifs.

Huit ans plus tard, les difficultés évoquées lors de ce bilan (crise économique et tensions sociales) s'étant estompées, la Cour a examiné avec plus de recul les mesures prévues par la réforme et ses effets sur la compétitivité, dont c'était l'objectif premier. Il en ressort que la mise en œuvre des mesures est inégale, pour un coût potentiellement élevé (I), que les effets sur la compétitivité se font attendre (II) et que de nouvelles évolutions sont nécessaires (III).

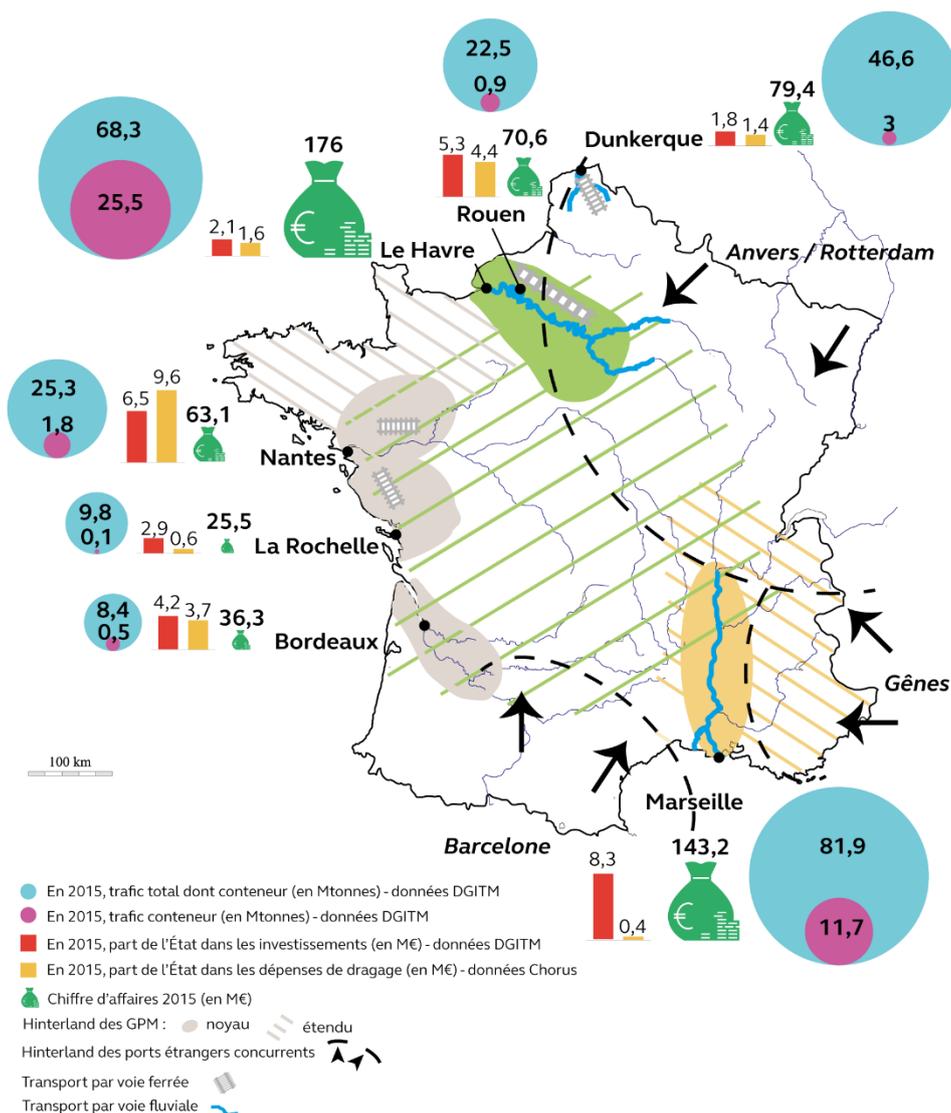
I - Une mise en œuvre de la réforme de 2008 inégale pour un coût potentiellement élevé

Les sept grands ports maritimes français sont dispersés sur un littoral de grande longueur qui recouvre trois façades maritimes : Manche-mer du Nord (Dunkerque, Le Havre et Rouen), Atlantique (Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux) et mer Méditerranée (Marseille) (cf. carte n° 1).

Une telle situation contraste avec celle des ports concurrents, notamment de la mer du Nord, qui sont plus concentrés sur leur littoral et plus proches des zones européennes de forte consommation. Le graphique n° 1 illustre la place des sept GPM français, ainsi que le groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA¹⁹⁰ face à leurs principaux concurrents en termes de trafic et de chiffre d'affaires.

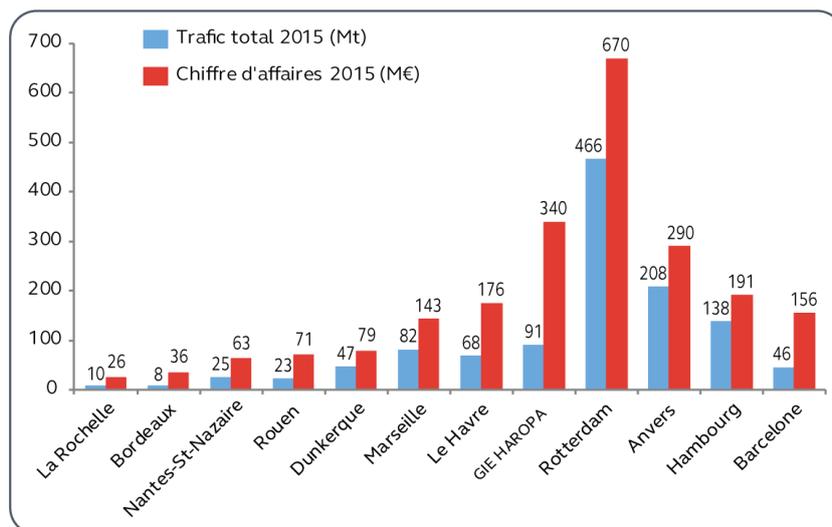
¹⁹⁰ Pour Havre-Rouen-Paris ou *Harbours of Paris*, cf. *infra*.

**Carte n° 1 : des enjeux de niveaux différents
 pour les sept grands ports maritimes français**



Source : Cour des comptes d'après des données fournies par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), Chorus (Système d'information financier de l'État), des rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2010, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2014 et de la Cour des comptes sur les GPM (les données 2015 sont les dernières disponibles).

Graphique n° 1 : positionnement des grands ports maritimes français par rapport à leurs principaux concurrents européens



Source : Cour des comptes d'après des données Eurostat, des rapports de la Cour des comptes sur les GPM et des sites internet des ports européens (les données 2015 sont les dernières disponibles)

La réforme portuaire de 2008 se voulait une réponse à ce constat en améliorant la performance des grands ports maritimes français pour regagner des parts de marché¹⁹¹ grâce à :

- la modernisation de la gouvernance. La loi prévoit la mise en place de nouvelles instances plus resserrées et plus à même de prendre des décisions (directoire, conseil de surveillance) de façon éclairée (comité d'audit assurant l'expertise financière et conseil de développement donnant un avis consultatif). L'objectif est également de limiter les conflits d'intérêts fréquents dans les conseils d'administration des ports autonomes en clarifiant la composition des instances (les représentants des unions maritimes portuaires locales ne doivent plus siéger dans les instances décisionnelles mais dans les instances consultatives) et en instaurant des règles de déontologie (communication de déclarations d'intérêts car certains membres du conseil de surveillance sont parfois également dirigeants d'entreprises

¹⁹¹ Le projet de loi visait, selon l'exposé des motifs, « à accroître la compétitivité des principaux ports maritimes français (...), afin d'améliorer leurs performances au service de l'économie française et de son commerce extérieur, dans le cadre de la politique des transports visant à développer les modes massifiés de transport de fret. »

sur la place portuaire et concernés à un autre titre que celui de l'intérêt du port par les décisions proposées au vote) ;

- le recentrage des missions des grands ports maritimes sur les activités régaliennes (sécurité, sûreté et police portuaire) et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire. La loi prévoit le transfert de propriété des biens de l'État (domaine public portuaire à l'exception du domaine naturel) ainsi que des voies ferrées du réseau portuaire de Réseau ferré de France (RFF – devenu SNCF Réseau) aux ports, de façon à leur permettre de se positionner dans leur nouveau rôle d'aménageur du domaine portuaire ;
- la simplification et la rationalisation de l'organisation de la manutention portuaire. L'objectif est, sur le modèle des principaux ports européens, de rendre les opérateurs intégrés de terminaux responsables de l'ensemble des opérations de manutention. Les grands ports maritimes cessent ainsi, sauf cas exceptionnels, de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention et les transfèrent à ces opérateurs. Cette évolution comprend un volet social puisque les contrats de travail des salariés affectés aux activités de manutention sont également transférés aux opérateurs ;
- l'organisation de la coordination entre ports d'une même façade maritime ou d'un même axe fluvial. Cette évolution a pour but de mettre en cohérence les politiques commerciales des ports et permettre une meilleure gestion des investissements.

Huit ans après le début de sa mise en œuvre, il est permis de dresser un état des lieux contrasté de l'application des mesures prévues par la réforme portuaire.

A - Une gouvernance réformée et une stratégie des ports redéfinie

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

1 - Une gouvernance améliorée mais à parfaire

Les nouvelles instances de gouvernance ont été installées conformément aux dispositions prévues par la loi. Elles l'ont été rapidement début 2009 pour l'ensemble des GPM. Il en a été de même pour leur renouvellement au terme du mandat des cinq ans, à quelques notables exceptions près.

En premier lieu, la réforme a permis d'évoluer vers un organe de décision, le conseil de surveillance, plus resserré. Composé de 17 membres, ses effectifs sont en diminution de 35 % par rapport aux anciens conseils d'administration des ports autonomes.

Le comité d'audit qui en émane constitue un des apports de la réforme car il permet une expertise indépendante des questions financières. Son implication est variable selon les ports, forte au Havre, à Rouen et à Dunkerque, faible à Bordeaux par exemple. Elle est pourtant essentielle et un examen par ses soins des dossiers à enjeu financier, en amont de la présentation au conseil de surveillance, devrait être rendu systématique.

En second lieu, la composition des directoires n'est pas toujours respectée. Des périodes de vacance de longue durée ont ainsi été constatées, à Rouen (quatre ans) et à Marseille (absence d'installation depuis 2014) pour les plus notables. Elles sont parfois volontaires. La voix du président du directoire étant prépondérante, de telles situations reviennent à un pilotage par le seul président du directoire et non par une direction collégiale. La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante et l'État doit veiller à réduire les délais de nomination.

En dernier lieu, le renouvellement des conseils de développement a été tardif, en 2014, à Nantes-Saint-Nazaire et à Marseille. Leur implication est variable et les échanges ne sont pas équivalents d'un port à l'autre. Ils sont nombreux et riches dans les ports de l'axe Seine (Le Havre et Rouen), plus variables à Dunkerque et réduits à Nantes-Saint-Nazaire et surtout à Bordeaux. Le conseil de développement du Havre est par ailleurs le seul à avoir créé des commissions spécialisées.

2 - Des projets stratégiques pluriannuels mais de portée limitée

L'adoption des projets stratégiques pluriannuels a dépassé le délai de trois mois fixé par la loi. Elle est néanmoins intervenue dans un délai de six mois, ce retard n'étant dû qu'au temps nécessaire à l'installation préalable des instances de gouvernance et au recueil des divers avis. Cet

apport de la réforme constitue un progrès car tous les GPM ne disposaient pas auparavant de documents programmatiques pluriannuels.

Cependant, contrairement à ce que recommandait la Cour en 2012, peu d'entre eux ont procédé à une révision intermédiaire de leur projet stratégique. Plusieurs éléments justifiaient pourtant une telle révision¹⁹². Les GPM se sont contentés de points d'avancement, souvent annuels, devant le conseil de surveillance et le conseil de développement. Tous ont néanmoins réalisé un bilan en vue de préparer le deuxième projet stratégique.

La Cour soulignait également que les premiers projets stratégiques étaient ambitieux, avec des hypothèses de trafic volontaristes, des projets d'investissement lourds et des perspectives de financement plus ou moins précises. L'importance des écarts entre objectifs et réalisation s'est confirmée tant pour les trafics que pour les investissements. Le volume de marchandises transportées est très éloigné des ambitions affichées. Le taux de réalisation des programmes d'investissements varie quant à lui de 35 à 73 %, alors que la réalisation du programme d'investissement est moins dépendante de la conjoncture.

Si la qualité des projets stratégiques s'est améliorée pour la période 2014-2018, certaines critiques subsistent, en particulier le défaut de hiérarchisation des investissements et, pour certains ports, une vision toujours très optimiste de l'évolution des trafics.

La préparation des projets stratégiques 2014-2018 a été longue (un an et demi à deux ans), des premiers travaux menés par le directoire en 2013 à l'adoption définitive par les conseils de surveillance en 2015. Il en découle des décalages importants (de 12 à 19 mois) par rapport à la date théorique de renouvellement des projets stratégiques (tous les cinq ans). Ce retard est lié à la lourdeur du processus consultatif, qui se révèle par ailleurs d'une portée limitée.

En outre, les consultations obligatoires ont été conduites mais leurs apports au contenu du projet stratégique sont d'une portée limitée. Les ajustements constatés entre l'avant-projet stratégique et le projet validé proviennent surtout d'évolutions du contexte : mise à jour des hypothèses de trafic, ou adaptations du plan de financement des investissements en fonction des subventions décidées dans les contrats de plan État-Région (CPER) par exemple.

¹⁹² Les transferts de personnel et d'outillage plus réduits que prévus, les prévisions de trafics devenues irréalistes avec la crise économique, les reports ou modifications de projets d'investissements majeurs et l'adoption intervenue entretemps des documents de coordination interportuaire.

Enfin, des ambiguïtés restent également à lever, les projets stratégiques hésitant parfois entre réalisme financier, stratégie de développement et outil de communication. Ils ne définissent pas toujours une stratégie. De fait, certains GPM ont éprouvé le besoin d'élaborer en parallèle des réflexions à long terme (HAROPA 2030, La Rochelle 2040).

3 - Des dispositions non mises en œuvre par l'État

Tout d'abord, l'État a manqué à ses obligations sur trois points de nature à structurer ses relations avec les ports. Les lettres de mission aux directeurs de port sont peu nombreuses et, lorsqu'elles existent, elles n'affichent pas d'objectifs quantitatifs. De plus, l'État n'a signé aucun contrat pluriannuel. La Cour, dans son rapport annuel de 2012, demandait pourtant à ce qu'ils soient conclus le plus rapidement possible en cohérence avec la révision des projets stratégiques. Enfin, il n'a pas non plus demandé aux GPM de lui rendre compte des résultats à l'issue de l'exécution des projets stratégiques.

Ensuite, le suivi effectué par l'État de la prévention des conflits d'intérêts est à renforcer sur plusieurs points.

La Cour relevait dans son rapport public annuel de 2012 que la mesure visant à limiter les conflits d'intérêts au sein du conseil de surveillance n'était pas respectée dans trois ports : La Rochelle, le Havre et Rouen. Des présidents de l'union maritime ou portuaire locale y siégeaient toujours alors qu'ils auraient dû participer au conseil de développement. La situation a été régularisée au Havre lors du renouvellement de l'instance en 2014 mais perdure dans les deux autres ports. Il convient désormais de remédier à cette situation dans de brefs délais.

Par ailleurs, si les règles relatives à la fourniture des déclarations d'intérêts ont été rappelées à plusieurs reprises par les commissaires du gouvernement, notamment lors des séances d'installation du conseil de surveillance, à Marseille, au Havre, à Rouen et à Dunkerque et, plus récemment (en 2014) à Nantes-Saint-Nazaire, elles ne l'ont été à aucun moment à Bordeaux et La Rochelle.

L'examen des déclarations d'intérêts fournies montre également une absence de normalisation de leur format qui ne facilite pas leur analyse. Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer a indiqué son intention de remédier à cette situation. Il convient de le faire rapidement.

B - Une évolution des missions conduite sous pression sociale

1 - Un transfert coûteux des outillages, réalisé dans des conditions difficiles pour les ports

Le constat effectué par la Cour dans son rapport annuel de 2012 demeure : une partie des outillages n'a pas été vendue et pour celle qui l'a été, les prix de cession, fixés après avis d'une commission nationale d'évaluation, ont été bas et les modalités coûteuses pour les ports.

La Cour mentionnait la vente de 92 grues et portiques sur les 122 à transférer. Un engin sur quatre n'avait pas trouvé acquéreur. En 2016, le constat est confirmé même si certains ports, comme Dunkerque, ont pu revendre des équipements sur le marché de l'occasion. Les entreprises reprenant l'exploitation des terminaux ont estimé avoir besoin de moins de grues et portiques que le port n'en avait acquis ou bien jugé les équipements obsolètes ou inadaptés. Certains outillages étaient de plus trop spécifiques pour intéresser des repreneurs et d'autres enfin ne répondaient à aucun besoin. Les ports ont donc dû rechercher des solutions pour les outillages non repris qui ont été pour partie démantelés et cédés à des ferrailleurs, pour partie conservés par les ports, parfois réutilisés pour des activités annexes.

Ensuite, les prix de cession se sont révélés inférieurs aux premières estimations. Des évaluations complémentaires et les négociations ont conduit à un fort ajustement des prix à la baisse, de près de 50 %. Plusieurs éléments ont contribué à cette diminution : le caractère déficitaire du terminal (trafic insuffisant), le contexte défavorable du marché en raison de la crise économique, etc. Des événements postérieurs à la signature des accords de vente ont réduit encore davantage les ressources résultant de la cession des outillages, notamment à Bordeaux et à Marseille avec des dépenses complémentaires de remise en état des outillages cédés.

Enfin, les GPM ont offert des conditions de financement avantageuses aux opérateurs qui ont bénéficié de taux de crédit relativement bas par rapport à l'offre bancaire.

2 - Des négociations et une mise en œuvre difficiles des conventions de terminal

Dans un certain nombre de cas, des difficultés sont apparues lors des négociations sur les conventions de terminal¹⁹³.

La loi prévoyait une priorité en faveur des opérateurs historiques dans un délai de trois mois après l'adoption des projets stratégiques. À défaut d'entente, le port devait lancer une procédure d'appel à concurrence.

À Marseille, la désignation de l'opérateur a été retardée de trois ans faute d'entente entre les opérateurs historiques. À Bordeaux, des conventions ont été remises en cause après leur signature, obligeant le port à relancer une procédure d'appel à candidatures.

À l'inverse, la procédure mise en œuvre à La Rochelle a permis d'éviter les tentatives de renégociation par le candidat sélectionné : chacun des candidats a dû proposer et signer, après son audition, un protocole d'engagement, sur lequel s'est effectué le choix définitif.

En outre, les actions de pilotage des conventions sont variables selon les ports. La plupart des ports ont négocié des objectifs de trafic et d'engagements d'investissements mais ceux-ci sont souvent modestes, fixés à des niveaux déjà arrêtés antérieurement à la réforme. La mise en place de sanctions en cas de non-respect des objectifs ne constitue par ailleurs pas le cas général. Quelques ports en ont prévu sous des formes diverses : dénonciation de la convention, réductions de durée de la convention (ou de surface du terminal) ou pénalités financières. Seuls certains d'entre eux les ont effectivement mises en œuvre (pénalités financières à La Rochelle et Marseille pour respectivement 170 000 € et 157 000 € et réduction appliquée à un opérateur sur 340 m de linéaires de quai à Rouen).

La définition d'objectifs de trafic ambitieux mais réalistes devrait être systématisée dans les conventions de terminal et les pénalités appliquées en cas de non-atteinte des objectifs. Le point est particulièrement important dans la mesure où la bonne exécution de ces conventions participe de la compétitivité des ports. À titre de comparaison, le port d'Anvers devait, selon son rapport annuel, collecter 4,6 M€ en 2014 auprès des entreprises n'ayant pas atteint leur objectif de trafic.

¹⁹³ Les conventions de terminal sont des conventions d'occupation du domaine public signées avec des entreprises en vue de créer des activités.

3 - Le maintien d'activités de manutention dans certains ports

Certains ports ont maintenu une activité de manutention, ce qui n'est pas conforme aux objectifs de la réforme. Ils ont eu recours aux exceptions prévues par la loi (exploitation par l'intermédiaire d'une filiale ou détention minoritaires de parts dans une entreprise de manutention) pour régler des difficultés locales.

Ainsi, à Marseille, le port détient des outillages par l'intermédiaire d'une filiale pour des motifs d'intérêt général. À Nantes-Saint-Nazaire, après l'échec des négociations de gré à gré puis l'absence de réponse à l'appel à concurrence, un arrêté ministériel a autorisé le port à exploiter les outillages par l'intermédiaire d'une filiale qu'il détient à 100 %, pour une durée de cinq ans. Dans quelques ports, Bordeaux et Dunkerque, des outillages ont été cédés à des structures regroupant plusieurs entreprises de manutention, dans lesquels le port est actionnaire minoritaire.

Au-delà de ces dérogations prévues par la loi, des difficultés rencontrées par des entreprises peuvent amener le port à redevenir responsable d'un terminal. C'est ainsi que le GPM du Havre est devenu propriétaire, en février 2016, du terminal multimodal, la société d'exploitation mise en place ayant connu des difficultés, ce qui contrevient aux objectifs de la réforme portuaire.

4 - Une mise en œuvre du volet social longue, coûteuse et pénalisante pour la compétitivité portuaire

Une convention collective nationale unifiée (CCNU) des ports et de la manutention a remplacé la convention collective nationale de la manutention portuaire et la convention collective dite « verte » des personnels des ports maritimes. Elle a été déclinée dans chaque port par des accords locaux.

Les négociations sociales relatives à la CCNU et surtout à la pénibilité (négociée en parallèle et génératrice de conflits sociaux importants fin 2010 et début 2011) ont fortement retardé le transfert des personnels vers les entreprises de manutention, reculant ainsi de près de deux ans le gain de compétitivité potentiel qu'il pouvait permettre.

De plus, la CCNU ne devait initialement être appliquée qu'aux salariés détachés chez les opérateurs de manutention. La convention a été étendue à tous les salariés de l'ensemble des ports.

En outre, la CCNU est porteuse de surcoûts élevés. Elle repose en effet essentiellement sur des critères d'augmentation salariale fondés sur

l'ancienneté (évolution des carrières organisée sur 27 ans et par tranche d'ancienneté de trois ans, salaires minimaux fixés dans une grille), comporte des clauses de garantie des accords antérieurs ne permettant pas de réduire les avantages sociaux acquis précédemment et ajoute des primes et des indemnités supplémentaires au dispositif existant. Une augmentation de la masse salariale en résulte, peu maîtrisable. La marge de manœuvre des ports est donc limitée et peu d'entre eux parviennent à respecter le cadrage prévu par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP). Au surplus, la négociation des accords locaux a entraîné des surcoûts supplémentaires (mécanismes de départs anticipés, aides à la mobilité pour faciliter les départs et les reclassements, etc.). Des effets d'aubaine sont également apparus.

Ces surcoûts sont délicats à évaluer. Certains ports ont fait des estimations mais les méthodologies et les intervalles de temps considérés diffèrent (cf encadré *infra*).

Enfin, le principe d'un transfert des personnels de conduite d'engins et de maintenance vers les entreprises de manutention, où ils devaient rejoindre les dockers transférés à la suite de la réforme de 1992, était inscrit dans la loi. Il a dans les faits constitué l'exception. En effet, seuls 23 agents, à Dunkerque, ont été transférés dans ces conditions.

Au total, un bilan actualisé des transferts effectués en 2011 fait état de 898 agents « détachés » dont 473 vers des entreprises de manutention (soit 53 %) et 425 vers d'autres formes (groupements, filiales, sociétés, etc.). Entre 2011 et 2016, 86 de ces salariés ont exercé le droit de retour dont ils bénéficient (soit 9,6 %).

Les mesures incitatives mises en place pour parvenir à ce résultat ont par ailleurs été coûteuses. Les salariés détachés bénéficient d'une garantie en cas de licenciement économique dont la durée, fixée à 7 ans dans la loi, a été allongée à 14 ans dans l'accord cadre puis à des durées plus longues dans les accords locaux de certains ports (20 ans voire 25 ans à Marseille ou à Dunkerque). Cet allongement de la durée a été accordé alors que les ports ne disposaient d'aucun état des lieux précis des agents susceptibles d'être concernés. D'après les données fournies par les ports à la demande de la Cour, 271 des 473 agents détachés en 2011 dans des entreprises de manutention seront encore en activité en 2031, vingt ans après leur détachement, soit 57 % des agents concernés. Le risque financier n'est donc pas négligeable. Des primes de détachement ont par ailleurs été accordées dans certains ports (18 000 € au Havre pour la plus élevée) sans que l'exercice du droit de retour ne soit conditionné à une obligation de remboursement (à l'exception de Dunkerque).

Enfin, des compensations conséquentes¹⁹⁴ ont été versées pendant plusieurs années aux entreprises de manutention en contrepartie du transfert de personnels.

La mise en œuvre du volet social de la réforme se révèle donc coûteuse, pour de nombreuses années encore, sans que l'objectif n'ait été atteint puisque le commandement unifié par les entreprises de manutention n'a été réalisé que dans 3 % des cas (23 agents transférés).

C - Des axes de progrès à poursuivre

1 - Un aménagement du domaine des ports perfectible

D'importants projets d'investissements avaient été entrepris par les ports avant la réforme de 2008. Il s'agissait surtout d'augmenter la capacité d'accueil de navires plus importants de façon à se positionner dans le trafic de conteneurs (« Port 2000 » au Havre, Fos 2 XL à Marseille). Ces investissements ont assez peu concerné les accès (ferroviaire ou fluvial) bien que des projets aient déjà été envisagés.

À partir de 2008, avec le nouveau rôle d'aménageur confié aux GPM, l'élaboration des projets stratégiques et la mise en place de deux plans de relance pour accompagner l'effort d'investissement des ports, des travaux importants ont été poursuivis. Aucun suivi fiable de la réalisation des plans de relance n'a été mis en place de sorte qu'il n'est pas possible d'en dresser un bilan. Les difficultés de transfert des biens de l'État ou de RFF aux ports¹⁹⁵ ainsi que le manque de hiérarchisation des investissements ont limité l'aménagement du domaine foncier des ports.

¹⁹⁴ Par exemple, 9 M€ au Havre en 2011 ; 560 000 € par an pendant cinq ans puis 200 000 € pendant deux ans à Nantes-Saint-Nazaire.

¹⁹⁵ Le transfert des voies ferrées portuaires a été long et difficile et l'état du réseau a donné lieu à des travaux longs et coûteux pour remise en état. Le transfert des biens de l'État est par ailleurs toujours en suspens, ce qui ne facilite pas la gestion du domaine.

2 - Des outils de coopération interportuaire inégalement mis en œuvre

Un des axes forts de la réforme consistait en la mise en place d'outils de coopération, notamment au moyen des conseils de coordination interportuaires (CCI).

Ceux-ci ont été mis en œuvre mais de façon inégale. Celui de l'axe Seine a fonctionné pleinement et les trois ports ont choisi d'aller au-delà en constituant entre eux en 2012 un groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA. L'objectif est de constituer un ensemble portuaire à l'échelle de la vallée de la Seine et de développer une offre commune (maritime, douanière, foncière et multimodale), plus compétitive. Le CCI de la façade atlantique n'a pas connu le même dynamisme.

Les prises de participations ont par ailleurs été assez rares et répondaient plutôt à des difficultés locales qu'à une logique de développement.

Évaluation du coût de la réforme

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n'a pas mis en place les indicateurs qui auraient pu permettre de calculer un coût global.

Les bilans demandés par la Cour et fournis par certains ports apparaissent incomplets mais les montants annoncés sont déjà élevés, 60 M€ pour le port de Nantes-Saint-Nazaire sur la période 2008-2015 et 103 M€ pour le port de Marseille pour la période 2008-2018 par exemple, soit des montants approchant le chiffre d'affaires annuel de chacun de ces deux ports (63 et 143 M€ en 2015 respectivement).

Ces montants ne comprennent pas certains surcoûts identifiés, tels ceux liés au volet social (compensations annuelles versées aux opérateurs de manutention pour le transfert des personnels, départs anticipés à la retraite et sureffectifs pour faciliter le reclassement, etc.). Les estimations fournies par les GPM sur ce volet social sont incomplètes et minorées : 21 M€ (jusqu'à 2013) pour le Havre, 3,9 M€ (sur la période 2011-2013) pour Nantes-Saint-Nazaire et 3,5 M€ par an pour Marseille.

Le coût total de la mise en œuvre de la réforme pour chacun des ports est donc mal connu car peu évalué mais à l'évidence élevé.

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

L'objectif de la réforme était le renforcement de la compétitivité des grands ports français par rapport à leurs concurrents européens. Pour évaluer l'atteinte de cet objectif, il convient d'analyser notamment l'évolution de l'activité portuaire.

1 - Une diminution du trafic et des parts de marché des GPM

L'analyse de l'évolution du trafic montre que l'objectif de performance et de compétitivité fixé par la loi de 2008 portant réforme portuaire n'a pas été atteint.

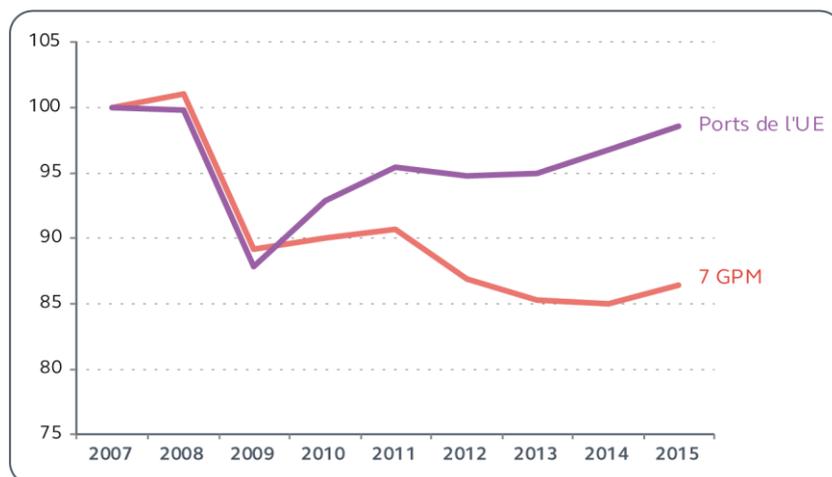
La Cour, dans son rapport public annuel de 2012, relevait une baisse du trafic des sept GPM de près de 10 % entre 2007 et 2010 mais notait toutefois une reprise en 2011 dans certains d'entre eux. Le contexte de la crise financière et économique mondiale de 2009 et les difficultés de mise en œuvre de la réforme portuaire sur les premières années pouvaient alors expliquer ce recul.

Néanmoins, les trafics ont continué à baisser en France après la crise de 2009 alors qu'ils sont repartis à la hausse au niveau européen, si bien que la baisse de trafic atteint 13,6 % entre 2007 et 2015 pour les ports français, alors qu'elle a été limitée à 1,4 % pour les grands ports européens. Au sein des grandes économies maritimes européennes, la France est le seul pays, avec l'Italie, à connaître cette évolution. Une légère augmentation du trafic apparaît en 2015 sans qu'il soit possible de déterminer à ce stade s'il s'agit d'une tendance plus pérenne.

Les éléments extérieurs à la réforme tels que la chute du trafic d'hydrocarbures¹⁹⁶ ou la désindustrialisation n'expliquent par ailleurs que partiellement ce constat.

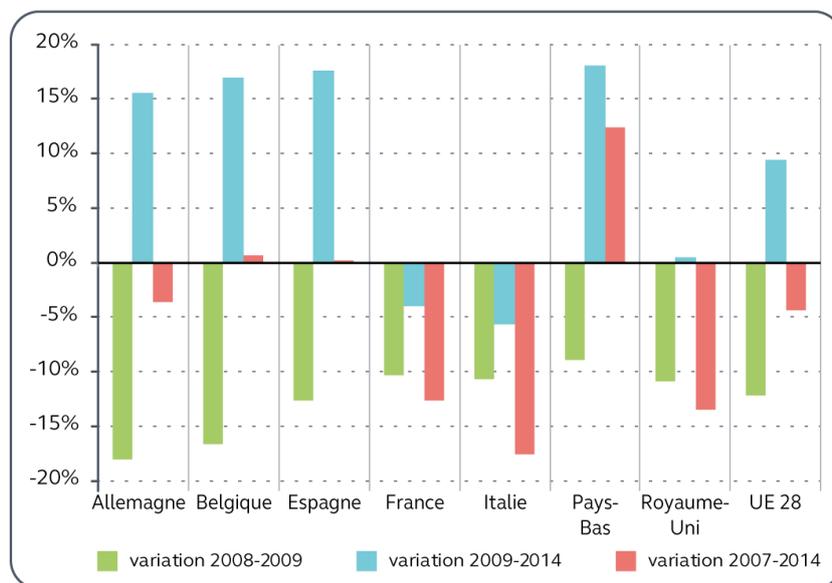
¹⁹⁶ L'essentiel des tonnages perdus par les GPM entre 2007 et 2014 relève de la catégorie du vrac liquide (43 Mt sur une perte totale de 46 Mt) et plus précisément de la chute des importations de pétrole brut.

Graphique n° 2 : évolution des trafics des GPM par rapport aux grands ports européens (en base 100)



Source : Cour des comptes d'après des données DGITM (sept GPM) et Eurostat (les grands ports européens sont les 40 plus gros en trafic, y compris les cinq plus gros GPM, hors Bordeaux et La Rochelle) (les dernières données disponibles sont celles de 2015)

Graphique n° 3 : évolution du trafic par pays avant et après la crise économique de 2009

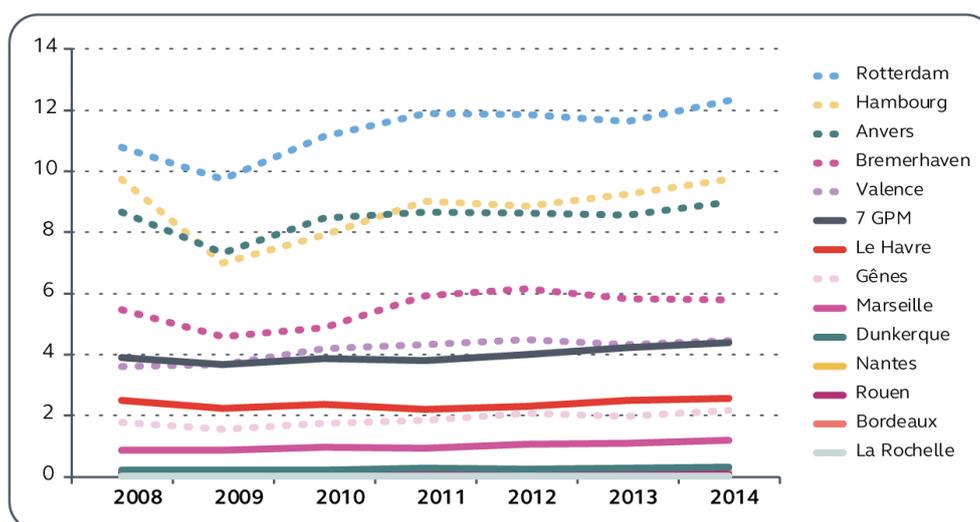


Source : Cour des comptes d'après des données Eurostat (les dernières données disponibles pour l'ensemble des pays cités sont celles de 2014)

S'il existe une tendance à la baisse de la consommation de produits pétroliers en Europe (- 16 % entre 2007 et 2014 dans l'Union européenne), tous les ports n'ont pas vu diminuer pour autant leur trafic de produits pétroliers. Ainsi le port de Rotterdam a connu une progression de son trafic de 11 % entre 2007 et 2014 quand le trafic des ports français baissait de 28 %. Cette différence d'évolution est d'autant plus notable que le niveau de trafic cumulé des sept GPM pour le pétrole brut et pour les produits raffinés était équivalent à celui de Rotterdam en 2007.

Par comparaison, les autres types de trafic des GPM sont presque stables. La baisse des flux pétroliers n'a donc pas été compensée, en France, par un développement suffisant de nouveaux trafics. Pour ce qui concerne les conteneurs, activité fortement concurrentielle, le trafic des ports français est en progression (+ 3,5 % entre 2007 et 2014 en équivalent vingt pieds vides et pleins). Il ne représente toutefois qu'une part modérée du trafic global des grands ports maritimes (17 %) et des parts relativement faibles comparées aux concurrents (39 % au Havre et 29 % à Marseille contre 54 % à Anvers, 62 % à Algesiras ou 69 % à Hambourg). Ce trafic est peu captif et nécessite des efforts d'attractivité dans la durée pour implanter durablement des activités économiques dans les *hinterland*. Le retard pris par rapport aux concurrents est là aussi important.

Graphique n° 4 : variation du trafic de conteneurs pour les ports français et leurs principaux concurrents européens entre 2008 et 2014 (en millions d'EVP)



Source : Cour des comptes d'après données DGITM et European Sea Port organisation (ESPO) (les dernières données disponibles pour l'ensemble des ports cités sont celles de 2014)

2 - Des efforts de renforcement de l'attractivité des ports qui n'ont pas encore porté leurs fruits

Les déterminants de l'attractivité d'un port sont de plusieurs ordres et ne se limitent pas au prix des services rendus et au tarif des droits portuaires.

Du point de vue d'un chargeur, le port n'est en effet qu'une étape dans la chaîne logistique entre le fournisseur et le destinataire. Les facteurs importants pour lui sont donc nombreux : temps d'immobilisation à quai d'un navire, productivité à quai des terminaux, taille des terminaux, nombre de portiques des manutentionnaires, durée de transit des marchandises dans les terminaux, efficacité et rapidité des procédures administratives et douanières et qualité des dessertes avec l'*hinterland*.

L'analyse des coûts de passage portuaire¹⁹⁷ montre un positionnement des ports français en Europe variable selon les trafics, mais cette compétitivité-prix n'est qu'un déterminant parmi d'autres de leur attractivité.

Les efforts de renforcement de leur compétitivité hors-prix n'ont pas encore porté leurs fruits. Les gains de performance découlant de la réforme de 2008 sont perçus par les acteurs mais difficiles à mesurer réellement. Les démarches entreprises pour fluidifier le passage portuaire sont plutôt récentes et visent en réalité plus à rattraper le retard français qu'à établir une stratégie de différenciation. Quant à l'amélioration de la fiabilité des ports, elle reste ténue et fragile. Enfin, les démarches commerciales ou d'amélioration de l'image sont assez inégales entre les ports et restent à renforcer. Les attentes des clients sont complexes (assurance de ne pas rester bloquer dans le port en cas de conflit, réduction du temps de déchargement, d'acheminement, offres de services logistiques proposés, coûts) et les ports auraient intérêt à disposer plus systématiquement d'analyses approfondies de la satisfaction de leurs clients par rapport à leur attractivité et leur fiabilité.

¹⁹⁷ La notion de coût de passage portuaire permet de comparer les « prix » des différents ports et de déterminer leur position concurrentielle. Elle recouvre en effet toutes les opérations depuis l'arrivée au port jusqu'au départ de la marchandise vers son lieu de post-acheminement (ou inversement).

III - De nouvelles évolutions sont nécessaires

L'impact à ce stade limité de la réforme portuaire sur la compétitivité des ports conduit à identifier les raisons de ce constat en demi-teinte et à rechercher des pistes d'amélioration.

Ces réflexions sont désormais à envisager dans le nouveau cadre régional mis en place par la loi du 7 août 2015 portant la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRÉ).

La politique portuaire est une compétence de l'État, qu'il exerce à travers les opérateurs que sont les GPM. Les collectivités locales y sont associées, grâce à leur participation aux conseils de surveillance et par les contrats de plan État-régions. Les nouvelles compétences des conseils régionaux en matière de développement économique devraient donc conduire à renforcer ces partenariats locaux.

A - Deux leviers essentiels à l'attractivité et la compétitivité à développer

Deux leviers doivent être prioritairement mobilisés pour renforcer l'attractivité des ports et leur permettre de rester dans la concurrence européenne.

1 - Une desserte portuaire concurrentielle à mettre en place

Pour certains GPM, les potentialités d'extension des *hinterland* sont limitées (Bordeaux et La Rochelle) (cf. carte n° 1) et les besoins de renforcement de la desserte, exclusivement routière, également.

À l'inverse, pour d'autres GPM, Le Havre notamment, la mise en place d'une desserte reposant sur plusieurs modes de transport concurrentiels est essentielle afin de rendre effectives les potentialités d'extension de leurs *hinterland*. Cette problématique avait été identifiée en 2008 mais aucune mesure d'envergure n'avait été prévue dans la loi portant réforme portuaire. Elle n'a pas non plus été traitée dans la définition interministérielle de la politique des transports. Les longs délais qui ont été nécessaires au transfert des voies ferrées dans le patrimoine portuaire, première étape de l'amélioration de la desserte portuaire, en témoignent.

Une priorité au développement des transports massifiés, notamment de fret ferroviaire et fluvial, a pourtant été donnée dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. L'objectif affiché était de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015, par rapport au niveau atteint en 2006. Le rôle de l'État y était souligné, notamment en ce qui concerne le développement de lignes ferroviaires prenant en compte le fret.

En premier lieu, cet objectif de doublement de la part relative du fret non routier (rail et fleuve) n'a pas été atteint pour l'ensemble des sept GPM (+ 25 % de parts du trafic pré et post-acheminé). Il l'a cependant presque été dans le cas du trafic des conteneurs pré et post-acheminés (+ 82 %).

Plus globalement, le développement de la multimodalité reste encore limité, notamment via le rail. L'évolution des trafics par voie modale entre 2006 et 2014, pour l'ensemble des GPM, est de - 16 % pour le rail, + 30 % pour le fluvial et + 32 % pour la route.

En second lieu, le développement du fret ferroviaire doit devenir une priorité.

Le développement des opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) est une option intéressante mais qui reste encore limitée du fait de blocages entre opérateurs.

Le nombre de sillons réservés aux marchandises sur les lignes ferroviaires existantes a fait l'objet de négociations entre les GPM (Le Havre, Rouen) et RFF mais il reste encore trop faible comparé aux besoins, la priorité étant largement donnée au trafic passager.

D'autres solutions s'inscrivent dans des calendriers qu'il conviendrait d'accélérer : tronçon de la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) arrivant à Rouen, prévu en 2030, celui arrivant au Havre, prévu entre 2030 et 2050, contournement par Serqueux-Gisors prévu mi-2020. Il s'agit en effet de l'interfaçage avec le réseau ferré national, essentiel à l'atteinte de l'objectif de compétitivité fixé. Des difficultés d'acceptabilité locale du transit de marchandises expliquent en partie le retard de calendrier pour ces projets. Néanmoins, il conviendrait également que le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer effectue des arbitrages clairs dans les investissements qu'il décide. Un redéploiement des crédits en faveur de l'amélioration des accès aux ports maritimes est essentiel à la compétitivité des ports par rapport à leurs concurrents.

Enfin, le potentiel du transport fluvial est sous-exploité alors qu'il apparaît fiable, sécurisé et compétitif (caractère massifié particulièrement

adapté à certaines cargaisons, aux conteneurs et au transport de matières dangereuses). Il reste néanmoins peu attractif pour les chargeurs du fait notamment d'une flotte de petit gabarit vieillissante, d'une structuration de la profession perfectible et d'un surcoût lié à la nécessité de recourir au transport routier en pré et post-acheminement (ruptures de charges).

La logistique portuaire est décisive pour la compétitivité des ports français et son amélioration doit être une priorité de la politique portuaire.

2 - Une politique domaniale à dynamiser

Les recettes du domaine, des concessions, des terre-pleins et des hangars¹⁹⁸ constituent le second produit des GPM après les droits de port¹⁹⁹. Elles représentent en moyenne, sur la période 2008-2015, 25 % du chiffre d'affaires des ports du Havre, de Marseille, de Rouen, de Nantes-Saint-Nazaire, de La Rochelle et plus de 35 % du chiffre d'affaires des ports de Bordeaux et de Dunkerque. À titre de comparaison, Anvers et Rotterdam ont des recettes domaniales qui représentent plus de 40 % de leur chiffre d'affaires.

Les surfaces valorisables sont encore mal connues mais potentiellement importantes, ce qui constitue un avantage concurrentiel en faveur des ports français. C'est ainsi que la part non urbanisée du domaine artificiel²⁰⁰ (hors surface réservée à l'environnement et voirie) et donc encore disponible pour de nouveaux projets est estimée à 16 % du domaine artificiel à Marseille et à 40 % et 55 % au Havre et à Dunkerque qui disposent donc d'une réserve foncière importante. Pour l'ensemble des GPM, ces surfaces encore disponibles représenteraient 32 % de leurs domaines artificiels cumulés.

Malgré cet atout, les ressources domaniales ont peu évolué ces dernières années. Plusieurs éléments révèlent une politique peu dynamique au sein des ports français. Le renouvellement annuel des occupants du domaine est faible (4 % du stock) ainsi que le taux de résiliation (4 % également). Le principe de renouvellement des conventions pour

¹⁹⁸ Ces recettes résultent de la cession de terrains d'une part et de la location de terrains, hangars ou terre-pleins d'autre part, dont les modalités et les prix sont définis dans des conventions d'occupation temporaire.

¹⁹⁹ Les droits de port sont directement issus du trafic.

²⁰⁰ Le domaine public portuaire comprend des parties de mer et de terre. Le domaine public artificiel en est une subdivision. Il comprend les voies destinées à assurer la sécurité et la facilité de la navigation ainsi que des biens immobiliers.

l'essentiel par tacite reconduction ne permet pas de renégocier les prix. La politique tarifaire est ancienne et n'a pas comporté jusque récemment d'explicitation des critères permettant d'évaluer l'intérêt portuaire d'une parcelle.

Plusieurs pistes pourraient être avantageusement explorées.

Ainsi, la politique tarifaire appliquée par les GPM devrait être améliorée. Des évolutions ont déjà été menées récemment par certains GPM à la suite de constats des comités d'audit et de recommandations faites par la Cour (Le Havre et Rouen). D'autres GPM ont lancé des réflexions mais moins avancées. Il convient de poursuivre l'effort. La tutelle devrait également mieux accompagner cette évolution en recensant et diffusant les bonnes pratiques (élaboration d'un document de doctrine, tel qu'il en existe un, par exemple, à Ports de Paris).

La publication par les ports de leurs offres immobilières devrait en particulier être développée de façon à permettre une plus grande concurrence. Une telle procédure n'est pas obligatoire mais la mise en place d'une publication quasi systématique sur les sites de communication et sur des supports de publicité serait efficace. Les GPM du Havre et de Rouen, en lien avec Ports de Paris et les ports partenaires du GIE HAROPA, publient désormais sur le site de ce dernier les offres immobilières et foncières les concernant. Le GPM de Marseille indique avoir engagé un projet de publication des offres foncières sur son site internet pour la fin 2016.

Une gestion plus dynamique renforcerait la solidité financière des ports en diversifiant leurs ressources à l'image des ports concurrents belges et néerlandais et susciterait de nouveaux trafics pour des clients plus captifs désireux de rentabiliser leur investissement.

La valorisation du patrimoine est, au regard de la mission traditionnelle des ports, un métier nouveau qu'il convient de professionnaliser.

B - Un mode de gouvernance à organiser autour d'une coopération dynamique entre ports

Des initiatives pour développer l'attractivité des ports ont été prises par certains ports : Le Havre et Rouen en liaison avec Paris dans le cadre du GIE HAROPA, mais aussi Marseille avec Medlink et Dunkerque avec les ports fluviaux voisins (Lille, Dourges, Valenciennes) alors que ces derniers n'étaient pas visés, dans le cadre de la réforme, par la mise en place de conseils de coordination interportuaires (CCI).

Même s'il reste difficile de déterminer pour l'instant quelle sera, sur le long terme, la plus-value d'HAROPA, cette forme de coopération semble de nature à mieux faire connaître les ports français de l'axe Seine et renforcer leur compétitivité par un effet de taille (90 Mt de trafic et 340 M€ de chiffre d'affaires) ainsi que par leur capacité à proposer une offre logistique intégrée sur l'axe de la Seine.

Les deux autres principaux ports français ont fait la même analyse et pris des initiatives qu'ils renforcent progressivement.

Fort de sa position sur un axe fluvial et conscient des faiblesses de sa desserte fluviale qui limite l'étendue de son *hinterland*, le grand port maritime de Marseille a créé un partenariat (Medlink devenue association en 2015) avec plusieurs plateformes intérieures. Le trafic fluvial a progressé de 24 % entre 2009 et 2014.

De son côté, le grand port maritime de Dunkerque a créé un GIE en 2011 avec la chambre de commerce et d'industrie Grand Lille et la plateforme de Dourges afin de promouvoir les transports par voie fluviale. Après des débuts difficiles, les trafics conteneurisés progressent (3 200 EVP en 2014 et 8 000 EVP en 2015, soit + 150 %). Dans le nouveau cadre régional, la volonté de disposer d'un effet de taille afin de consolider l'*hinterland* et de l'étendre, a pris une autre dimension. Une association a été créée, « Ports Hauts de France », qui rapproche le GPM (Dunkerque), les ports décentralisés de Calais²⁰¹, Boulogne-sur-Mer et du Tréport et des plateformes intérieures (Valencienne, Dourges, etc.) gérées par les chambres de commerce.

De telles coopérations autour d'ensembles portuaires avec des potentialités de trafics, de débouchés, de chaînes logistiques pourraient permettre de créer de la compétitivité. Une réflexion en ce sens se dessine et il convient de la poursuivre.

C - Des arbitrages à effectuer pour clarifier et renforcer le pilotage national

Les GPM ne forment pas un ensemble homogène (cf. carte n° 1).

²⁰¹ Calais est le quatrième port français en termes de trafic devant Nantes, Rouen, La Rochelle et Bordeaux et le septième port au niveau européen mais il ne comprend pas de trafic conteneurs à la différence des autres GPM.

En premier lieu, deux types de GPM peuvent être distingués en termes d'*hinterland* et de potentialités de développement

Certains GPM, notamment Le Havre (voire HAROPA), Marseille et Dunkerque, disposent d'atouts pouvant leur permettre de concurrencer d'autres ports européens. Leur développement constitue à ce titre un enjeu national. Tout d'abord, ils irriguent des *hinterland* étendus qui constituent des débouchés importants en volume (bassin parisien, vallée du Rhône etc.) et qui disposent d'une diversité d'accès (fluvial, ferroviaire) susceptibles d'intéresser les clients et donc d'augmenter les trafics. Ils ont de plus une réserve foncière importante qui peut leur permettre d'augmenter et diversifier leurs ressources et leur assurer à terme une plus grande solidité financière. Enfin, conscients de la concurrence à laquelle ils sont soumis (Anvers, Rotterdam, Gênes, Valence, etc.), ils ont développé des actions de coopération interportuaire volontaristes. Celles-ci visent, pour rester compétitifs, à disposer d'un effet de taille et à proposer une offre commune de logistique. La principale faiblesse de ces GPM réside dans leurs voies d'accès (fluviales et ferroviaires), insuffisamment dimensionnées. L'amélioration de ces dessertes, essentielles à leur développement, ne dépend pourtant pas d'eux mais d'autres acteurs, dont l'État et les collectivités.

Les autres GPM, ceux de la façade atlantique, ne présentent pas le même enjeu. Leur *hinterland* apparaît plus réduit, de portée régionale. Les débouchés sont moins importants en volume et les dessertes, moins diversifiées, sont essentiellement routières. Ils ne s'impliquent par ailleurs que peu dans des actions de coopération interportuaires.

En deuxième lieu, les situations financières des GPM diffèrent également assez largement.

Les GPM de la façade atlantique sont, en dehors de La Rochelle, dans des situations financières précaires, qui ne leur permettent pas d'autofinancer une part importante de leurs programmes d'investissement à venir.

Les autres GPM sont, pour certains, dans une situation financière satisfaisante (Dunkerque et Rouen), et peuvent mobiliser cet autofinancement. D'autres sont endettés (Le Havre et surtout Marseille).

Certains éléments montrent que la tutelle a conscience des différences d'enjeux et de positionnement des GPM. Ainsi, le niveau de représentation des commissaires du gouvernement (ainsi que des autres tutelles financières et économiques) dans les instances de gouvernance diffère selon les ports.

Néanmoins, ce positionnement différencié de l'État ne se traduit ni dans la stratégie nationale portuaire ni dans sa participation financière aux dépenses des GPM. La stratégie nationale portuaire publiée en mai 2013 donne des orientations mais les actions mentionnées comme prioritaires étaient, en 2013, déjà lancées voire réalisées et les éléments déclinant depuis lors cette stratégie, insuffisants. L'État doit clarifier davantage ses choix stratégiques. À ce titre, les dessertes fluviales et ferroviaires des principaux ports à développer sont déjà identifiées depuis longtemps, mais les décisions sont sans cesse retardées, grevant sévèrement la compétitivité des GPM de la façade Manche-mer du Nord.

Le niveau de la participation financière de l'État n'est pas non plus cohérent avec les enjeux. En effet, l'État finance proportionnellement davantage les GPM de la façade atlantique. En 2015, ces crédits représentent 13,1 et 14,4 M€ respectivement pour les investissements et le dragage (soit 44 % et 62 % des crédits versés par l'État sur ces deux thèmes à l'ensemble des GPM). Pourtant, les trafics et chiffres d'affaires des GPM de la façade atlantique ne correspondent qu'à 17 % et 21 % de ceux de l'ensemble des GPM.

L'entretien des accès des GPM, dont le dragage

Selon le code des transports, 100 % des frais d'entretien des accès, dont le dragage, doit être financé par l'État. Malgré les critiques récurrentes de la Cour en 2007, 2013 et 2014, et la difficulté croissante de l'État à honorer ces versements (moins de 50 % désormais), cette disposition n'a pas été révisée, les taux de couverture sont restés hétérogènes (plus de 70 % pour Bordeaux par exemple) et la clef de répartition entre les GPM est restée inchangée, sans incitation aux gains de productivité.

Un rapport conjoint du CGEFI et du CGEDD remis en août 2015 au MEEM propose une révision de la clef de répartition d'ici 2018 avec une partie incitative.

Cette dispersion traduit une politique de saupoudrage. Le cas de la répartition des crédits d'entretien des accès, sans incitation aux gains de productivité, l'illustre particulièrement. En raison de leur situation financière précaire, les GPM de Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux ne versent par ailleurs pas de dividendes à l'État depuis 2008 contrairement aux autres GPM (entre 25 et 45 % du résultat net comptable pour Le Havre, Dunkerque, Rouen et La Rochelle en 2014).

Les ressources financières de l'État se raréfiant, la répartition des crédits de l'État devrait cibler les investissements dans les grands ports maritimes soumis à un réel enjeu de compétitivité à l'égard des ports voisins de la mer du Nord et qui constituent un enjeu national.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2008 n'a pas encore permis de renforcer la compétitivité des GPM, ce qui était pourtant son objectif premier.

Les GPM disposent cependant de nombreux atouts.

Deux sujets sont prioritaires pour améliorer leur compétitivité : la mise en place d'une desserte des ports (ferroviaire et fluviale) à la hauteur des enjeux attendus en termes de trafics d'une part et la mise en place d'une gestion des domaines portuaires dynamique et productrice de ressources financières, susceptibles de constituer un chiffre d'affaires moins volatil que les trafics, d'autre part.

Il en ressort clairement que les sept GPM ne constituent pas un ensemble homogène : il y a d'une part les grands ports dont l'hinterland est régional et qui ne s'inscrivent pas dans une coordination (façade atlantique) et d'autre part les grands ports confrontés à la concurrence des pays voisins, desservant un hinterland étendu, engagés dans des actions de coopération voire de coordination. L'amélioration de leur desserte constitue un des principaux leviers de compétitivité qui doit s'inscrire dans le cadre d'une politique portuaire adaptée assurant la cohérence des investissements sur l'ensemble de la chaîne logistique.

La Cour recommande ainsi de :

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

Réponses

| | |
|---|-----|
| Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat..... | 262 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget..... | 267 |
| Réponse commune du président du directoire du grand port maritime du Havre et du président du directoire du grand port maritime de Rouen (membres du GIE HAROPA)..... | 269 |
| Réponse du président de l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français (UNIM)..... | 272 |

Destinataires n'ayant pas d'observations

| |
|---|
| Président du directoire du grand port maritime de Bordeaux |
| Président du directoire du grand port maritime de Dunkerque |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Président du directoire du grand port maritime de La Rochelle |
| Présidente du directoire du grand port maritime de Marseille |
| Président du directoire du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire |
| Président de l'Union des ports de France (UPF) |

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE
L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

Je note avec satisfaction que certaines des observations faites par mon département ont pu être intégrées à l'insertion. Il me semble toutefois nécessaire d'apporter les précisions suivantes.

Ainsi, bien que certaines évolutions soulignées par la Cour soient nécessaires afin de renforcer l'attractivité des grands ports maritimes (GPM) français, je ne partage pas le constat de la Cour quant à une mise en œuvre inégale de la dernière réforme portuaire et quant à la non-atteinte de l'objectif de performance et de compétitivité fixée par celle-ci.

Je souhaite souligner que, bien qu'il soit trop tôt pour en mesurer quantitativement les gains, la mise en œuvre de la réforme portuaire présente d'ores et déjà des évolutions très positives pour l'attractivité et la compétitivité de nos ports.

- ***Les principes de la réforme portuaire de 2008 sont pleinement appliqués et constituent un socle solide pour le développement du système portuaire français.***

J'estime que la réforme portuaire est, aujourd'hui, pleinement effective. En effet, les activités de manutention des grands ports maritimes français sont désormais assurées par des entreprises privées ce qui a permis un profond changement de modèle avec l'affirmation de ports aménageurs et gestionnaires de leur domaine. De plus, la gouvernance renouvelée permet une plus grande efficacité, l'image des ports français – bien qu'impactée par les mouvements sociaux de 2016 – s'est, à juste titre, fortement améliorée et la coordination interportuaire se développe de manière très positive, notamment sur l'axe Seine et, plus récemment sur les axes Nord et Rhône-Saône.

En matière de gouvernance et de stratégie, je ne souscris pas à l'analyse de la Cour quant à la portée limitée des projets stratégiques des GPM. En effet, ces documents s'inscrivent en pleine cohérence avec la stratégie nationale portuaire portée par l'État, et permettent, pour chacun des GPM, de fixer des axes stratégiques clairs par période de 5 ans. Ces axes portent aussi bien sur l'identification des filières cibles, que sur la politique environnementale ou encore sur le programme d'investissement et la trajectoire financière de l'établissement. Le lancement de réflexions à long terme (HAROPA 2030, La Rochelle 2040) ne répond aucunement, contrairement à ce qu'indique la Cour, à une absence de définition de

stratégie dans leurs projets stratégiques. Elle s'inscrit dans une dynamique plus prospective et moins opérationnelle que les projets stratégiques mais est tout à fait complémentaire de celle-ci et permet de préserver les intérêts des ports à plus long terme.

En matière d'investissements, la Cour met en cause le faible taux de réalisation des programmes d'investissements des GPM en notant pourtant que ceux-ci sont peu dépendants de la conjoncture. Je ne partage pas cette analyse. En effet, il me semble de bonne gestion que l'évolution des trafics, aussi bien en volume qu'en nature, conduise les GPM à s'interroger régulièrement sur l'opportunité ou le calendrier de certains projets de développement. Ainsi, la mise en œuvre des premiers projets stratégiques (2009-2014) a été marquée par les effets cumulés du coût de la réforme portuaire et de la crise économique, ce qui a conduit à la modification du programme d'investissements.

La Cour indique ensuite que l'État a manqué à ses obligations sur trois points qu'elle juge structurants dans sa relation avec les ports : la rédaction de lettres de mission aux directeurs de port, l'établissement de contrats pluriannuels et de bilans formels de l'exécution des projets stratégiques. Comme cela a déjà été indiqué à la Cour, le rôle de tutelle de l'État est pleinement assuré et ne peut se résumer à ces seuls éléments.

Ainsi, des réunions associant le directeur des services de transports et les directeurs généraux des GPM se tiennent chaque mois afin d'échanger sur les différents sujets d'actualité et guider les ports dans les grandes orientations stratégiques. Par ailleurs, le secrétaire d'État chargé des transports a rencontré régulièrement les directeurs généraux des GPM. Entre 2014 et 2016 quatre réunions ont eu lieu. Au-delà, chaque année, de nombreuses réunions stratégiques associent la tutelle des ports, les ministères économiques et financiers et les directions des GPM pour l'examen des budgets initiaux, de la stratégie pluriannuelle d'investissements ou encore le suivi des investissements inscrits aux contrats de plan État-Région. L'accompagnement porte aussi bien sur les orientations stratégiques des établissements que sur le suivi de leurs investissements et de leurs trajectoires financières ainsi que sur les évolutions réglementaires en cours ou attendues pour renforcer l'attractivité et l'action au profit de la transition énergétique des GPM. En conséquence et compte tenu du dispositif de suivi en place, la question de l'opportunité de conclure des contrats pluriannuels, dans les formes habituelles, entre l'État et les GPM est posée. S'agissant des lettres de mission des directeurs de port, le ministère s'attache à résorber le retard.

La Cour souligne la problématique du terminal multimodal du Havre en précisant que l'intervention du GPM du Havre, qui est devenu

propriétaire du terminal suite aux difficultés rencontrées par les opérateurs économiques porteurs du projet, contrevient aux objectifs de la réforme portuaire. La réalité me semble être plus nuancée. En effet, le développement des modes ferroviaire et fluvial est au cœur des missions des GPM. Les difficultés des acteurs initiaux du terminal multimodal du Havre, qui constitue un outil majeur du développement des modes massifiés, ont conduit le GPM à s'impliquer fortement pour permettre le bon fonctionnement de cet outil, mais également pour préserver ses intérêts.

S'agissant enfin du transfert des personnels de conduite d'engins et de maintenance vers les entreprises de manutention, l'article 11 de la loi de 2008 renvoie à un accord-cadre le soin de préciser les modalités selon lesquelles les contrats de travail des salariés se poursuivent avec les entreprises de manutention. À défaut d'accord-cadre, l'article 12 de la loi du 14 juillet de 2008 portant réforme portuaire, qui prévoit le transfert à l'opérateur des contrats de travail des salariés du GPM, s'applique. Un accord-cadre a été signé le 30 octobre 2008 par les organisations patronales et les syndicats de salariés. Il prévoit qu'il est remis à chaque salarié dont le contrat de travail se poursuit chez un opérateur ou dans une filiale du GPM une convention tripartite individuelle de détachement liant le GPM, l'opérateur ou la filiale et le salarié, et transposant l'accord-cadre national à sa situation particulière. L'accord-cadre précise les conditions de ce détachement.

Enfin, l'analyse de la Cour, consistant à considérer que le commandement unifié n'est effectif que dans les cas de transferts, semble excessive. En effet, d'un point de vue opérationnel, les personnels détachés sont bien placés sous l'autorité hiérarchique des entreprises de manutention. Il en résulte bien l'unification du commandement des activités de manutention, d'exploitation et de maintenance des outillages.

• La performance et la compétitivité des ports français ne peuvent se mesurer aux seuls trafics

Je ne partage pas l'analyse de la Cour qui conclut à la non-atteinte des objectifs de performance et de compétitivité fixés par la loi de 2008, sur la base de la seule lecture des trafics.

En effet, l'évolution globale des trafics et du rang de classement des GPM résulte au moins autant du contexte économique national et de la fluidité du passage portuaire (manutention, formalités douanières) ou encore de la qualité de la connexion avec l'hinterland que de la compétitivité des ports eux-mêmes.

Par ailleurs, il semblerait qu'une approche par filière et sur la période post réforme (c'est-à-dire après 2012) permettrait une analyse plus riche. À cet égard, la Cour souligne que le trafic de conteneurs, qui est une des filières les plus concurrentielles, a augmenté dans les ports français entre 2007 et 2014. La Cour aurait pu noter que la croissance dans les ports français depuis 2012 a été plus importante que la moyenne européenne, signe de l'attractivité de ceux-ci.

En outre, bien que la Cour semble en douter, je confirme que la chute des trafics pétroliers est, à elle seule, responsable de la quasi-totalité des trafics perdus entre 2007 et 2014. Ces évolutions sont fortement dépendantes de décisions de grands groupes industriels et d'un contexte industriel difficile. À cet égard, l'analyse de la Cour conduisant à comparer les niveaux de trafics des GPM français à ceux du port de Rotterdam, sans précision du contexte industriel national, me semble incomplète. À titre d'illustration, le port de Rotterdam couvre un bassin possédant au moins 25 % de capacité de raffinage supplémentaire en comparaison de l'ensemble des ports français et dont les déterminants industriels sont différents.

Il n'en demeure pas moins que la baisse des trafics pétroliers met en exergue la nécessité de faire évoluer le modèle économique des grands ports maritimes, notamment en poursuivant la mise en œuvre de nouveaux relais de croissance et en développant la connexion avec l'hinterland.

- ***Le développement de la desserte terrestre des ports et la poursuite d'une stratégie de valorisation de leur domaine sont essentiels à la compétitivité des ports***

Je partage totalement les observations de la Cour quant à l'amélioration des dessertes des ports ainsi qu'à la valorisation de leur domaine, qui constituent deux leviers essentiels du renforcement de la compétitivité des GPM.

En premier lieu, je souscris à l'analyse de la Cour quant à la nécessité de renforcer l'offre de transport massifié desservant les ports. Il s'agit d'ailleurs d'une des ambitions majeures des actions portées par la stratégie nationale portuaire de 2013, par les travaux des conférences sur le fret ferroviaire et le fret fluvial, des recommandations des quatre rapports parlementaires et des conclusions du comité interministériel à la mer (CI Mer) du 4 novembre 2016.

S'agissant du développement des infrastructures du réseau ferré national, la Cour insiste, à juste titre, sur les enjeux attachés à la desserte des ports de Rouen et du Havre. La Cour précise que le calendrier des travaux envisagés pour la ligne nouvelle Paris-Normandie, ainsi que pour

le contournement par Serqueux-Gisors, apparaissent tardifs. Elle indique que le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n'effectue pas d'arbitrages clairs en matière d'investissements. Je souhaite préciser que la desserte ferroviaire est un enjeu considérable pour les ports mais qu'elle s'inscrit dans une politique de développement du mode ferroviaire à l'échelle nationale. Le financement des investissements effectués sur le réseau ferré national s'inscrit dans ce cadre global. Concernant spécifiquement nt le projet de modernisation de la ligne entre Serqueux et Gisors, le Premier ministre a rappelé l'attachement de l'État à ce projet au cours du Comité interministériel de la mer du 4 novembre 2016. En effet, ce projet, qui bénéficie de financements communautaires importants (71 M€), est nécessaire pour développer et garantir des circulations de fret ferroviaire de qualité sur l'axe Seine, notamment dans le contexte des travaux à venir dans l'Ouest parisien. Dans ce contexte, la déclaration d'utilité publique a été prise le 25 novembre 2016 et permet d'envisager une mise en service avant la montée en puissance des travaux de l'Ouest parisien.

En matière de valorisation du foncier des GPM, je souscris à l'objectif mise en avant par la Cour d'augmentation des recettes domaniales. Je souhaite toutefois apporter les précisions suivantes.

D'abord, les recettes du domaine représentent près de 30 % des chiffres d'affaires pour les années 2015 et 2016 des ports de Marseille, Le Havre, Rouen et Nantes-Saint-Nazaire, qu'il convient de comparer aux 25 % évoqués par la Cour et qui doivent se baser sur une moyenne calculée sur une période antérieure.

Ensuite, je ne partage pas l'analyse de la Cour quant au manque de dynamisme des GPM en matière de politique domaniale. En effet, ceux-ci, saisissant pleinement leur rôle d'aménageur, se professionnalisent rapidement et mettent en place progressivement des politiques commerciales. Il importe que ces politiques commerciales soient adaptées à la réalité de chaque port. En outre, il convient que les directoires conservent suffisamment de marges de négociation avec leurs clients.

Au-delà de ces deux leviers, je partage pleinement l'invitation de la Cour à poursuivre le renforcement de la coopération interportuaire et le long des axes logistiques. C'est le sens des mesures annoncées par le Premier ministre au cours du Comité interministériel de la mer qui s'est tenu le 4 novembre 2016.

Enfin, il semble que la Cour effectue un distinguo entre les différents ports sous tutelle de l'État. Elle indique qu'il existe un positionnement différencié de l'État qui se traduit par le niveau de représentation dans les

instances de gouvernance. Elle poursuit en invitant l'État à adapter sa participation financière en conséquence, ce que je ne partage pas.

La répartition de la dotation de l'État aux ports destinée à supporter les dépenses de dragage et d'entretien conduit à soutenir les ports d'estuaire, dont deux des trois plus importants sont situés sur la façade atlantique, qui cumulent un chiffre d'affaires plus limité et des coûts de dragage importants, difficiles à absorber. Cela se justifie par le fait que ces ports situés à l'intérieur des terres sont des acteurs clés du développement durable, dans la mesure où ils favorisent la desserte des territoires en allant au plus proche des bassins de consommation et de production.

Le dragage et l'entretien des ouvrages d'accès aux GPM sont essentiels pour l'exploitation et la compétitivité des ports. En raison des contraintes budgétaires, la réduction des crédits dédiés à ces opérations a été importante ces dernières années. Compte tenu de la forte sensibilité de cette problématique et afin de mettre en œuvre les recommandations de la Cour en matière de répartition de la dotation entre les différents ports, une mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable et du Contrôleur général économique et financier a été engagée et vient de remettre ses propositions. Cette mission a permis de dresser un état parfaitement documentaire des coûts. La mise en œuvre de ses recommandations a conduit, dès 2016, à adopter une nouvelle clé de répartition de la dotation financière de l'État entre les GPM.

En outre, le Premier ministre a annoncé au cours du dernier CIMer, une augmentation de la participation financière de l'État au dragage des ports pouvant aller jusqu'à 26 M€ en 2017 et jusqu'à 30 M€ en 2018.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons largement les constats établis par la Cour et les recommandations qu'elle formule.

En premier lieu, nous avons bien noté le diagnostic effectué par la Cour d'une réforme portuaire de 2008 très coûteuse pour les GPM. À ce titre, les chiffrages prévisionnels établis par plusieurs ports laissent espérer une neutralisation progressive à l'horizon 2017-2018 de l'impact des compensations accordées dans le cadre de la réforme portuaire, mais ceci devra être confirmé dans l'examen des comptes de ces entités portuaires. La Cour fait par ailleurs le diagnostic d'un retard persistant de

la compétitivité des GPM français par rapport à leurs homologues européens, qui est un point d'attention majeur du Gouvernement, au regard de l'importance des ports dans notre économie.

Pour autant, et comme le souligne la Cour, la réforme portuaire a permis une modernisation de la gouvernance des GPM. Ainsi, l'efficacité de leur gestion s'est améliorée de façon sensible au cours des dernières années, en s'appuyant notamment sur le comité d'audit du conseil de surveillance, chargé d'instruire les dossiers à forts enjeux financiers.

S'agissant du pilotage stratégique des GPM, il convient de relever que les conseils de surveillance des GPM ont approuvé, comme le prévoyait la loi, des projets stratégiques pluriannuels. Nos services ont notamment veillé à ce que ces projets stratégiques soient assortis de trajectoires financières et que ces dernières fassent l'objet d'un suivi étroit dans le cadre des comités d'audit. Ce travail de suivi, qui tient compte en particulier de la rentabilité financière des projets d'investissement, des perspectives de trafic portuaire ou encore des apports financiers des principaux partenaires, s'appuie en particulier sur un effort de priorisation des projets d'investissements des GPM, et sur l'utilisation, dès que cela est possible, de mécanismes de phasage dans le temps des principaux projets d'investissements afin de permettre aux GPM d'ajuster leur rythme de mise en œuvre en cas de tension sur leur trajectoire financière.

La Cour recommande par ailleurs d'« améliorer prioritairement la desserte ferroviaire des principaux grands ports maritimes ». S'il est indéniable que le développement des GPM doit s'appuyer sur un réseau performant de dessertes, en particulier ferroviaires, l'effort d'investissement que la Cour appelle de ses vœux dans ce domaine ne peut être envisagé indépendamment de l'effort global que l'État consacre au domaine des transports ferroviaires et portuaires. Ainsi, au-delà des engagements importants déjà mis en place par l'État en faveur des GPM dans le cadre du plan de relance de l'économie (50 M€ sur 2009-2010), du plan de relance portuaire (174 M€ sur 2009-2013), et des contrats de plan État-régions, le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau prévoit un effort important de modernisation du réseau ferroviaire sur les dix prochaines années.

La Cour préconise également un renforcement de la coordination interportuaire. Nous partageons à cet égard le constat du bilan favorable de la constitution du GIE « HAROPA » entre les trois ports de l'axe Seine. Cette coopération, qui a vocation à permettre de constituer une masse critique dans la compétition européenne, notamment face aux ports du Range Nord, doit être poursuivie. D'autres formes de partenariat ou de coopération interportuaires doivent être soutenues pour les mêmes

raisons, quand bien même elles concernent un grand nombre d'entités qui ne relèvent pas toutes du périmètre de nos services.

Nous rejoignons ensuite la Cour s'agissant de la mise en œuvre d'actions de pilotage des conventions de terminal. Il est essentiel pour les GPM de veiller à la prise en compte systématique d'objectifs de trafic dans les conventions de terminal et de demander un reporting régulier au sein du comité d'audit sur le respect des objectifs de trafic par les opérateurs de terminaux portuaires ainsi que sur les conditions de mise en œuvre, le cas échéant, des sanctions prévues.

Nous partageons enfin pleinement la recommandation de la Cour s'agissant des efforts à faire porter sur la mise en place d'une gestion active du domaine des GPM, qui est susceptible de constituer un relais de croissance précieux (et moins volatile que le trafic). Outre l'utilisation appropriée du levier tarifaire – qui peut nécessiter une évolution de la politique tarifaire domaniale et justifie de notre point de vue l'association systématique du comité d'audit à ces travaux – ceci renvoie comme le souligne la Cour (i) à l'établissement d'une cartographie précise du domaine portuaire (qui permette de tenir compte du caractère plus ou moins contributif des activités susceptibles d'être implantées sur chaque parcelle) et (ii) à la nécessité de développer les compétences des ports en matière de prospection commerciale. Ce sujet figure en tête de l'ordre du jour des instances de gouvernance de plusieurs GPM et fera l'objet, de la part de nos services, d'une attention forte. Il nécessitera aussi, le moment venu, la mise en place d'indicateurs appropriés afin de mesurer la performance des GPM dans ce domaine.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU
GRAND PORT MARITIME DU HAVRE ET DU PRÉSIDENT DU
DIRECTOIRE DU GRAND PORT MARITIME DE ROUEN
(MEMBRES DU GIE HAROPA)**

Nous faisons le choix d'un courrier conjoint compte-tenu de l'important travail de coopération réalisé entre nos ports dans l'esprit de la réforme de 2008.

Nous tenons en premier lieu à souligner les éléments positifs relevés par la Cour quant à la modification de la gouvernance des ports de Rouen et du Havre qui constituait l'un des objectifs de la réforme : mise en place de conseils de surveillances « plus resserrés », de comités d'audit fortement impliqués permettant une expertise financière indépendante et

de conseils de développement aux échanges « nombreux et riches ». Nous partageons également l'avis de la Cour sur la nécessaire collégialité des décisions prises par les directoires, qui est scrupuleusement respectée. En particulier, pendant la période où la composition du directoire de Rouen a été incomplète, son président a renoncé à la prépondérance de sa voix et toutes les décisions ont ainsi été prises à l'unanimité.

Nous saluons également l'appréciation positive de la Cour sur la mise en place d'une coordination portuaire à l'échelle de la vallée de la Seine. Cette coordination a été initiée par l'installation et le fonctionnement du Conseil de coordination interportuaire de la Seine dont le principe était inscrit dans la réforme. Comme le souligne la Cour, les ports du Havre, de Rouen et de Paris ont choisi d'aller au-delà dès 2012 en matérialisant ensemble un système portuaire de premier plan au niveau européen sous la bannière HAROPA.

Pour porter l'ambition et l'action de développement de HAROPA, les trois ports de la vallée de la Seine appartenant à l'État ont mis en commun leurs moyens au sein d'un Groupement d'Intérêt Économique. Le GIE rassemble à coût constant les fonctions dont l'exercice à l'échelle des trois ports apporte une plus-value pour le développement : stratégie, action commerciale, développement de la multimodalité, facilitation du passage de la marchandise et communication (environ 100 salariés).

L'alliance HAROPA est également animée par une dizaine de clubs métiers qui réunissent les équipes de chacun des trois ports pour identifier les bonnes pratiques et mettre en œuvre des actions communes dans de nombreux domaines : management, gestion domaniale, environnement, sûreté, informatique, juridique, achats, système d'information géographique, concertation, ingénierie et conseil.

Nous partageons le point de vue de la Cour sur la nécessité d'améliorer prioritairement la desserte ferroviaire de nos ports. Cet objectif implique la réalisation rapide du projet de modernisation de l'itinéraire Serqueux-Gisors à l'horizon 2019-2020, ce que permet son arrêté de déclaration d'utilité publique pris en novembre dernier par les autorités préfectorales. L'amélioration de la desserte ferroviaire de nos ports passe également par une meilleure prise en compte des besoins du fret ferroviaire lors de la réservation des capacités sur le réseau existant afin que les opérateurs ferroviaires puissent in fine bénéficier de sillons de circulation adaptés aux besoins des chargeurs. Cet objectif fait actuellement l'objet d'un travail partenarial animé par l'État avec la région Normandie, la région Île-de-France et le STIF qui devrait porter ses fruits dans les 2 ans qui viennent. L'amélioration de la desserte ferroviaire des ports nécessite également des plateformes performantes de

traitement des trains dans l'enceinte des ports. Cette fonction est désormais assurée au Havre par l'exploitant du nouveau terminal multimodal dont la construction impliquant une prise de participation du GPMH a été conforme à l'esprit et au texte de la réforme de 2008.

Nous souscrivons également au point de vue de la Cour sur l'importance de développer les recettes domaniales au sein de nos ports pour renforcer leur modèle économique avec une part plus importante de recettes moins directement corrélée aux trafics par nature variables et conjoncturels. Cet objectif nous conduit et nous conduira à développer l'offre avec de nouveaux terrains mis sur le marché et à moderniser nos politiques tarifaires.

En revanche, nous souhaitons relativiser le bilan négatif que fait la Cour sur l'évolution globale des trafics maritimes et son utilisation comme marqueur de la compétitivité de nos ports en comparaison avec les autres ports européens. Il nous semble en effet plus pertinent de privilégier une analyse par secteur en distinguant les différents types de trafic et en prenant en compte leur sensibilité aux sous-jacents économiques des filières dont ils dépendent sur notre hinterland.

Ainsi, sur l'axe Seine, la baisse des trafics maritimes sur la période 2007-2014 est liée majoritairement à la fermeture de la raffinerie Pétroplus et à la restructuration de la raffinerie de Normandie. Ces événements s'inscrivent dans un mouvement européen de diminution des capacités de raffinage. La fermeture de la raffinerie Pétroplus de Petit-Couronne a en effet été prononcée par le tribunal de commerce de Rouen après sa mise en liquidation judiciaire et compte-tenu de l'absence de proposition de reprise acceptée. La restructuration de la raffinerie de Normandie située à Gonfreville l'Orcher, menée à terme en 2012 avec l'objectif de rééquilibrer sa production en faveur du diesel dans un contexte de diminution de la consommation de pétrole et d'excédent d'essence, a conduit à réduire sa capacité de 16 à 12 Mt par an. Nous pensons que la baisse de trafic induite n'a pas de lien direct avec l'objet et la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008 et n'est pas un indicateur de l'évolution de la compétitivité de nos ports.

La nette progression des trafics maritimes de céréales du port de Rouen de 2012 à 2015 (+43%) est le reflet d'une conjoncture favorable (quantité et qualité des récoltes sur l'hinterland de collecte, forte demande mondiale, faiblesse des taux de fret) mais aussi le résultat de l'important travail conduit par les acteurs portuaires et les acteurs de la filière pour développer l'activité. Inversement, la faiblesse de la récolte 2016 (environ -30% par rapport à 2015) devrait fortement faire chuter les trafics montrant ainsi le poids parfois déterminant de la conjoncture.

Les trafics de conteneurs peuvent rapidement et facilement passer d'un port à l'autre en fonction de la compétitivité des ports. Mais, l'évaluation des effets de la réforme portuaire sur ces trafics très concurrentiels ne nous semble pas pouvoir être faite valablement sur la période 2007-2014 compte-tenu des effets négatifs des mouvements sociaux de 2008 à 2011. Ainsi, postérieurement aux mouvements sociaux et après que les principaux éléments de la réforme ont été mis en place, ces trafics ont à nouveau progressé. Cette progression a été plus forte que celle cumulée des ports concurrents, la part de marché de HAROPA sur le trafic maritime des conteneurs au sein du range nord ayant augmenté de 9,2% de 2012 à 2015 (pour s'établir à 6,4% en 2015). Il peut s'agir d'un effet de rattrapage ou d'un mouvement plus profond de retour à la confiance chez les chargeurs et les commissionnaires de transport, porteur d'une croissance plus durable, voire encore d'un cumul des deux. Dans tous les cas cette progression mérite d'être soulignée comme un signal positif postérieur à la réforme.

Enfin, les investissements privés liés à l'activité portuaire constituent un bon indicateur de l'attractivité de nos ports. De ce point de vue le niveau important des investissements réalisés sur les terminaux à conteneurs, dans l'immobilier logistique avec actuellement 500 000 m² en cours de développement, et dans l'industrie sur ou à proximité de nos ports témoigne de la confiance des investisseurs dans la compétitivité actuelle et future de nos ports.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
INDUSTRIES DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS
FRANÇAIS (UNIM)**

▪ **Préambule**

L'UNIM prend acte du travail accompli par les services de la Cour des comptes sur l'évaluation de la réforme portuaire de 2008. Elle note la précision des analyses fournies dans le rapport et se félicite de la procédure de consultation engagée par la Cour auprès des acteurs de cette réforme avant la publication de son rapport final.

Toutefois l'UNIM, en tant qu'acteur et partie prenante aux négociations intervenues, tant au plan national (accord cadre du 30 Octobre 2008, convention collective unifiée « Ports & Manutention »), que pour ses membres au niveau des négociations locales sur les transferts / détachements, entend faire part de plusieurs

observations destinées à préciser un certain nombre de remarques de la Cour sur la base de l'expérience de ceux qui ont vécu sur le terrain ces moments particulièrement difficiles.

Il en découle des points de convergence, mais également quelques nuances, voire des divergences.

▪ **Remarque générale sur l'appréciation de la réforme**

Globalement, la Cour voit dans la réforme des GPM « une mise en œuvre inégale, des effets modestes et une attractivité insuffisante ».

De son côté, l'UNIM ne conteste pas le coût exorbitant de cette réforme, ni le fait que les attentes qui étaient très fortes sur ses effets en termes de compétitivité, sont loin d'avoir été toutes satisfaites.

Pour autant il semble excessif de parler d'un impact limité, dans la mesure où la démarche entreprise a constitué une nouvelle étape, perfectible certes, mais essentielle pour refondre et adapter le modèle économique des ports français à la réalité du moment.

C'est pourquoi, après un constat très critique de la Cour sur les effets de cette réforme, les moyens proposés pour rechercher des pistes d'amélioration de l'attractivité des ports apparaissent quant à eux incomplets, notamment en matière domaniale ou de gouvernance. D'une manière générale sur l'attractivité des ports, il conviendra de se référer aux quatre rapports d'axe produits en 2016 par des parlementaires missionnés par le Premier ministre.

▪ **Principales observations sur les constats effectués par la Cour**

- Sur l'objet même de la réforme.

Personne ne conteste que l'objectif final était bien d'accroître la compétitivité des ports français. Mais pour y parvenir, concrètement un objectif essentiel avait été identifié en amont comme un prérequis technique fondamental : séparer strictement dans la gestion des grands ports maritimes, le régalien du commercial.

Une logique qui a été clairement voulue, mais qui pourtant a été souvent très mal comprise. Or, c'est avant tout par rapport à cet objectif politique essentiel qu'il convient d'analyser la réforme de 2008, pour mieux identifier ses effets ou ses lacunes en termes d'attractivité et non pas en comptant le nombre de grutiers transférés ou le prix auquel les outillages publics ont été cédés.

L'objet de la réforme de 2008 dans les GPM n'a pas été d'abord de privatiser l'outillage et de transférer au privé ce qu'il restait de public dans les outillages de bord à quai. De même l'objectif de fond n'a pas été le transfert des grutiers aux entreprises de manutention pour qu'ils deviennent dockers afin de mettre en œuvre le commandement unique.

En fait il ne s'agit là que des conséquences pratiques d'un mouvement bien plus profond dont d'aucuns n'ont pas encore réellement pris toute la mesure.

La réforme de 2008 a eu pour véritable objet de clarifier les missions dans les ports, en distinguant ce qui relève du régalien donc des autorités portuaires, de ce qui relève du marché et donc des entreprises privées pour la fourniture de services portuaires, comme la manutention pour l'interface terre/navire. Un nouveau partage des rôles entre le public et le privé qui doivent s'entendre pour progresser ensemble.

Ce qui a priori constitue une avancée importante en restant euro-compatible. A charge d'en tirer toutes les conséquences, ce qui est loin d'être fait aujourd'hui, notamment en termes de gouvernance.

- Sur l'aspect Gouvernance.

Aucune référence n'est faite dans le rapport à la nouvelle Commission des Investissements. Les établissements portuaires ex-ports autonomes requalifiés « en ports majeurs » -les GPM- ont vu en tant qu'autorités portuaires, leurs missions clairement recentrées sur celles « d'autorité publique » (gestion du domanial, aménageur d'infrastructures, sûreté / sécurité, promotion générale du port...), alors que le commercial authentique avec la fourniture de services portuaires marchands et les investissements y afférents, est dévolu aux entreprises privées.

Cette nouvelle répartition des rôles est pourtant claire et ne tolère plus en théorie, comme par le passé, d'ingérence de la sphère publique sur la sphère privée. A chacun sa mission. Alors pourquoi par exemple, les autorités portuaires continuent-elles à démarcher les clients armateurs des entreprises de manutention, alors qu'en l'espèce leur rôle doit se limiter à la seule promotion des intérêts généraux du port ?

Cette clarification des missions et du qui-fait-quoi dans les ports aurait dû entraîner en toute logique une refonte de la gouvernance des ports bien plus poussée que ce qui a été fait en 2008. Au contraire sous

prétexte de limiter les conflits d'intérêts, les investisseurs, véritables acteurs du passage portuaire, ont été sortis des instances de décision et se sont vus relégués parmi d'autres acteurs dans des conseils de développement à caractère purement consultatif.

Pourtant la Cour considère que sur la gouvernance et l'établissement des projets stratégiques, la mise en œuvre de la réforme est assez complète, même si elle reste à parfaire. Les quelques critiques qui sont faites restent très mineures par rapport au véritable enjeu : faire en sorte que tous ceux qui mettent de l'argent au pot sur les ports aient la possibilité de s'exprimer et participent aux décisions stratégiques. Une approche en cohérence avec la redéfinition des missions de chacun qui demeure la véritable ossature de cette réforme.

Il faudra attendre la loi Leroy sur l'Economie Bleue en 2016 et la mise en place des commissions des investissements au sein des conseils de développement pour que cette lacune soit partiellement corrigée... Mais c'est une première étape et pour renforcer véritablement l'attractivité des ports il faudra sans doute aller encore plus loin et envisager probablement d'aller jusqu'à la co-décision.

- Sur les délais de mise en œuvre de la réforme et le poids du social.

Le transfert des outillages et des personnels vers les entreprises de manutention est jugé comme lent et difficile, notamment du fait du contexte de crise en 2009, ce que personne ne récuse. Difficile certes, mais sur l'aspect lenteur, il convient de rappeler que l'approche méthodologique privilégiée par Dominique Bussereau pour la mise en œuvre de la réforme a consisté volontairement à laisser la part grande au dialogue social et à la concertation avec l'ensemble des acteurs ou partenaires concernés. D'où ces très nombreuses tables rondes avec le Ministre en présence des acteurs et organisations syndicales.

Ces principes sont exposés en détails par le Ministre aux représentants de l'UNIM dès le 15 Janvier 2008. L'idée est de faire participer et d'impliquer l'ensemble des acteurs pour faire en sorte d'éviter les très nombreux blocages des ports comme ceux survenus au cours de la réforme précédente en 1992 (grèves un jour ouvrable sur 3 durant un an...). Cette approche astucieuse se retrouve dans le texte de loi qui suivra, avec la possibilité de substituer par le dialogue social avec les syndicats des dispositions plus favorables aux salariés que ce que la loi avait posé comme un minimum incontournable. Sur l'aspect

social uniquement, car il n'a jamais été question de « refaire » la loi par le dialogue social, comme certains ont pu le prétendre.

Mais la négociation d'accords conventionnels est bien souvent beaucoup plus chronophage que la stricte adoption de dispositions normatives par la loi...

Dès lors, si les partenaires sociaux avaient intérêt « à jouer le jeu » et à ne pas s'opposer frontalement au dispositif de réforme, la porte restait ouverte à d'éventuelles surenchères (en coût et en temps), très difficiles à éviter compte tenu de la pression exercée par le délai des deux ans fixé par la loi, au-delà duquel les autorités portuaires ne pouvaient plus continuer à exploiter des outillages de bord à quai. Sans compter le principe constitutionnel d'autonomie de la négociation collective, en vertu duquel on ne pouvait exclure que le champ initial prévu pour la négociation de la nouvelle convention soit plus étendu que ce que le Législateur avait préconisé.

Reste qu'en final, force est de constater que les délais ont bien été respectés puisque concrètement la loi avait prévu (art. 7) que dans un délai de deux ans à compter de l'adoption de leur projet stratégique, les GPM n'étaient plus autorisés à exploiter des outillages de manutention. C'est ce délai qui s'est imposé en pratique avec une convergence autour de la date théorique du 3 Mai 2011, de la signature des transferts d'outillages au privé, des conventions de transfert /détachement des grutiers et de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective, sous forme d'un tout cohérent.

Transférer les personnels grutiers avant cette date n'aurait concrètement rien apporté de plus.

- Sur le transfert des grutiers vers les entreprises.

Selon la Cour, il aurait constitué l'exception. En fait, ces transferts/détachements se sont fait au volontariat et dans la limite des besoins des entreprises conformément au texte de loi. L'exposé des motifs précisait explicitement que ces transferts se concevaient a minima sur les seuls besoins exprimés par les entreprises.

Parfois ces transferts ont même été supérieurs aux besoins. Il s'est agi en fait d'un choix politique délibéré de certaines entreprises qui voulaient clarifier définitivement la situation.

Quant aux autres formes de transfert, vers des groupements, filiales ou sociétés ad hoc plutôt que directement dans l'entreprise de

manutention, ils ne sont pas contraires à l'esprit de la réforme qui porte avant tout à ce propos sur le commandement unique que ces modalités pratiques ne remettent pas en cause dans les faits.

Enfin, étonnement, les effectifs de portiqueurs transférés des GPM du Havre et de Marseille n'ont pas été comptabilisés dans le rapport.

- Sur la question du transfert des outillages.

La Cour dénonce des conditions de transfert au privé des outillages publics à des prix de cession particulièrement bas et des modalités coûteuses pour les ports, sachant qu'en outre une partie des outillages n'a pas été vendue ou a dû être ferrailée. Le constat est là mais il est exagéré d'en laisser porter une quelconque responsabilité sur les entreprises.

En réalité, les transferts d'outillages conformément à la loi ont été réalisés de gré à gré sur la base du prix de marché et la Cour des comptes était elle-même partie prenante dans la Commission nationale d'évaluation chargée par la loi de s'assurer de la transparence des opérations. De nombreux matériels étaient anciens ou obsolètes, voire inadaptés. Cela pourrait laisser penser que de mauvais choix d'investissements ont été réalisés par les autorités portuaires contrairement à l'avis des opérateurs privés (cf. le terminal multimodal du Havre).

L'autre aspect porte sur la négociation des conventions de terminal liées à la mise en place de la réforme. La Cour souligne des objectifs de trafic et d'engagements d'investissements souvent trop modestes. Elle recommande aussi la mise en place systématique de pénalités appliquées en cas de non-atteinte des objectifs. Est-ce là véritablement le meilleur moyen de soutenir l'investissement privé que de créer un mécanisme de repoussoir à l'égard des banques appelées à financer les installations faisant l'objet des conventions de terminal ?

Sanctionner un manque d'activité qui peut n'être lié qu'à la conjoncture ou au manque global d'attractivité et pas forcément d'origine volontaire ou fautive, n'est pas un bon moyen d'attirer les investissements privés.

- Sur le volet social et la CCNU (voir aussi plus haut le point « délais de mise en œuvre »).

L'UNIM n'entend aucunement contester le coût exorbitant de cette réforme qui a effectivement été alourdi par la négociation de la nouvelle convention collective unifiée (CCNU) et la mise en place d'un dispositif de préretraite au titre de la pénibilité.

S'agissant de la CCNU, c'est justement la raison pour laquelle, dès le 15 Janvier 2008, lors d'une rencontre entre les représentants de l'UNIM et Dominique Bussereau, la profession avait fait savoir son hostilité quant à la mise en place d'une nouvelle convention collective commune, alors que de son côté l'UPACCIM/UPF tentait depuis 2007, sur demande du Ministère du Travail, de renégocier en vain la convention « verte », la convention collective applicable aux agents des ports. L'UNIM disposait pour sa part depuis le 1^{er} Novembre 1994 d'une convention collective moderne et récente négociée à la suite de la réforme précédente de 1992 et qu'elle n'entendait pas remettre en cause, voire mettre en péril.

Cette position a été rappelée, mais en vain, à de très nombreuses reprises au cours des réunions de travail qui ont suivi à partir du 20 Février 2008 avec l'Administration et le Cabinet.

Faute d'avoir eu gain de cause sur la dissociation des deux conventions collectives, l'UNIM pour préserver la convention manutention et éviter un trop gros effet cumulatif entre les avantages des deux conventions d'origine, préconisera de dénoncer les deux conventions collectives d'origine avant d'entamer la négociation de la CCNU. Une option qui sera jugée alors irrecevable par les pouvoirs publics.

La CCNU fait appel, comme c'était le cas dans la convention manutention, au principe des critères classants. Les salariés sont positionnés sur un niveau-échelon donné en fonction des responsabilités qu'ils assument. Pour ce classement ils bénéficient d'une garantie minimale de salaire (c'est le cas de toutes les conventions collectives). Si leur salaire réel dans l'entreprise est plus élevé, il n'y a pas lieu de procéder à un changement de classification automatique tant que leurs responsabilités n'évoluent pas. Mais pour un classement donné, l'ancienneté augmente le montant de la garantie de salaire sans pour autant que le salarié soit reclassifié sur un niveau-échelon plus élevé.

Quoiqu'il en soit au total des estimations de coût ont été données sur la nouvelle convention collective et estimées à + 10% de la masse

salariale brute (hors pénibilité) par rapport à la convention manutention portuaire.

▪ ***Remarques sur les mesures préconisées et les évolutions futures à promouvoir***

Parmi les mesures évoquées par la Cour pour redynamiser nos ports, tout le monde s'accorde pour admettre que la coopération interportuaire type Haropa est certainement une bonne piste. Tout comme le développement des modes massifiés ferroviaires ou fluviaux pour la desserte terrestre des ports. Mais il faut aller bien au-delà.

Le renforcement de l'attractivité des ports français passe par des mesures fortes en rapport avec la logique portée par la loi de 2008 avec la réforme des GPM et qui repose sur une claire séparation des missions : le régalien d'un côté ; le commercial de l'autre.

Pour autant il est indispensable que tous travaillent dans le même sens, celui de l'intérêt public. La politique portuaire ne peut plus être une compétence exclusive de l'Etat. C'est le sens des remarques qui ont été faites sur la nécessité de conforter une gouvernance des ports qui associe les intérêts du public avec ceux du privé pour soutenir des investissements pertinents dans les ports.

Mais il y a aussi la politique domaniale. La valorisation du patrimoine des ports ne peut se faire sans référence aux besoins des fournisseurs privés de services portuaires. Dynamiser la politique domaniale, comme le préconise la Cour, en renouvelant plus souvent les occupants ou en augmentant les redevances ne pourrait qu'avoir un effet négatif sur l'attractivité de nos ports.

En revanche c'est en sécurisant dans la durée les titulaires de titres d'occupation domaniale que ceux-ci pourront développer leurs investissements au profit de tous et dans l'intérêt général.

Dans une situation de très forte concurrence entre ports européens, les autorisations domaniales en France sont attribuées aux entreprises pour développer leurs terminaux dans un contexte de très grande précarité qui se révèle éminemment contreproductif et préjudiciable au développement des investissements privés dans les ports.

Dans son rapport sur le développement de l'axe Seine, c'est à juste titre que la mission Revet – Fourneyron souligne : « La règle de remise en concurrence, si elle peut être adaptée à des réalisations

temporaires ou de faible importance capitalistique est totalement inadaptée à la plupart des autorisations d'occupation du domaine public délivrées dans les ports... en particulier dans les situations de renouvellement, en raison de l'ampleur des investissements menés par les clients. »

Ces constats constituent autant d'axes de travail pertinents pour procéder utilement à la refonte et à la mise à jour de la domanialité publique portuaire. Cette réforme est à l'ordre du jour de la loi Sapin 2 qui autorise l'Etat à procéder par voie d'ordonnance pour réformer la domanialité publique. C'est une voie privilégiée pour rendre nos ports plus attractifs en sécurisant les investissements privés.

3

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

PRÉSENTATION

Selon les données de la dernière enquête nationale de l'Insee consacrée à ce sujet, les personnes sans domicile représentaient en 2012 environ 141 000 personnes en France métropolitaine, soit 0,2 % de la population. L'importance et la composition de ce public ont fortement évolué au cours de la période récente : leur nombre a progressé de 44 % par rapport à 2001 ; on compte davantage de femmes et de familles ; le pourcentage d'enfants a progressé d'environ 40 % en dix ans ; la part des étrangers est passée de 38 % à 53 % ; enfin, environ un quart des personnes sans domicile travaille et 10 % sont diplômés de l'enseignement supérieur²⁰².

Dans un rapport établi en 2011 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale²⁰³, la Cour des comptes avait mis en exergue quatre domaines d'amélioration de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile : la connaissance de la population des sans-domicile ; la capacité à mettre en place l'objectif du « logement d'abord », qui vise à orienter aussi rapidement que possible cette population vers un logement stable ; le fonctionnement des commissions de coordination et de prévention des expulsions (CCAPEX) ; l'organisation et le pilotage de cette politique, tant au niveau national que local.

La Cour avait également accompagné ses constats de 25 recommandations. Depuis lors, certaines d'entre elles ont été mises en œuvre et des efforts budgétaires importants ont été accomplis par l'État.

²⁰² Insee, Les sans-domicile, *Économie et statistique*, n° 488-489, septembre 2016, disponible sur www.insee.fr.

²⁰³ Cour des comptes, *Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011, 507 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Néanmoins le contexte économique, social et international pèse lourdement sur les actions entreprises et nécessite plus que jamais une clarification des objectifs publics. La crise économique prolongée, d'une part, l'accroissement récent des flux migratoires en Europe, d'autre part, ont en effet des impacts forts sur les dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile.

La politique publique de l'hébergement d'urgence a enregistré des progrès notables dans le domaine des capacités d'accueil et dans les conditions de prise en charge des personnes sans domicile (I). Toutefois, l'impact de la crise économique et du contexte international n'a pas permis une adaptation suffisante à des besoins sans cesse croissants (II). Cette politique nécessite dès lors un pilotage plus précis, notamment sur le plan budgétaire, et une articulation mieux définie avec les autres politiques publiques qui influent sur la demande d'hébergement d'urgence (III).

I - Un effort important de l'État pour mieux accueillir les personnes sans domicile

La politique d'hébergement des personnes sans domicile relève de la responsabilité de l'État.

Plusieurs solutions d'accueil sont disponibles, selon les problèmes rencontrés par les personnes concernées. Il convient à cet égard de distinguer les dispositifs généralistes, destinés à l'ensemble des personnes sans domicile, et le dispositif national d'accueil, réservé aux étrangers ayant déposé une demande d'asile.

Les dispositifs généralistes

- *Les dispositifs d'hébergement* : ils comprennent notamment les centres d'hébergement d'urgence, les nuitées d'hôtel principalement réservées aux familles, les lits halte soins santé et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). L'accueil, d'une durée normalement limitée, ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou au paiement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière. Ainsi, les personnes accueillies en CHRS ou en structure d'insertion doivent acquitter une participation financière, dès lors qu'elles disposent de revenus. Les conditions de calcul de cette participation sont fixées par arrêtés préfectoraux. Elle varie de 10 % à 40 % en fonction des revenus et des services proposés (restauration ou non).

- *Les dispositifs de logement* : les personnes accueillies ont un statut d'occupant et paient un loyer ou une redevance en fonction de leurs revenus. Elles sont hébergées temporairement ou de manière plus durable et ont une garantie de maintien dans les lieux. Il s'agit par exemple des résidences sociales, des pensions de famille, des foyers de jeunes travailleurs, des logements foyers pour personnes âgées, ou de logements ordinaires en sous-location ou en gestion locative adaptée, avec un accompagnement social des locataires.

Le dispositif national d'accueil (DNA)

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

Si les structures d'hébergement et de logement adapté sont intégralement financées par l'État et gérées généralement par des associations, les collectivités locales sur le territoire desquelles elles sont implantées contribuent à la qualité de l'accueil et à l'insertion proposée aux sans-domicile.

A - Une forte augmentation des capacités d'accueil

Face à l'augmentation des besoins d'hébergement d'urgence et de logement adapté, l'État est intervenu de façon importante : en 2016, les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 1,98 Md€ pour l'ensemble formé par la politique d'hébergement généraliste (action 12 du programme 177 – *Hébergement et logement adapté*) et les actions en faveur des demandeurs d'asile (programme 303 – *Immigration et asile*), soit une progression de 56,6 % en six ans.

1 - L'augmentation du nombre de places dans les dispositifs généralistes

Cet accroissement des moyens budgétaires s'est traduit en particulier par une augmentation des capacités d'accueil dans les dispositifs généralistes, tant dans le logement accompagné que dans les structures d'hébergement d'urgence.

Tableau n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées

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

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

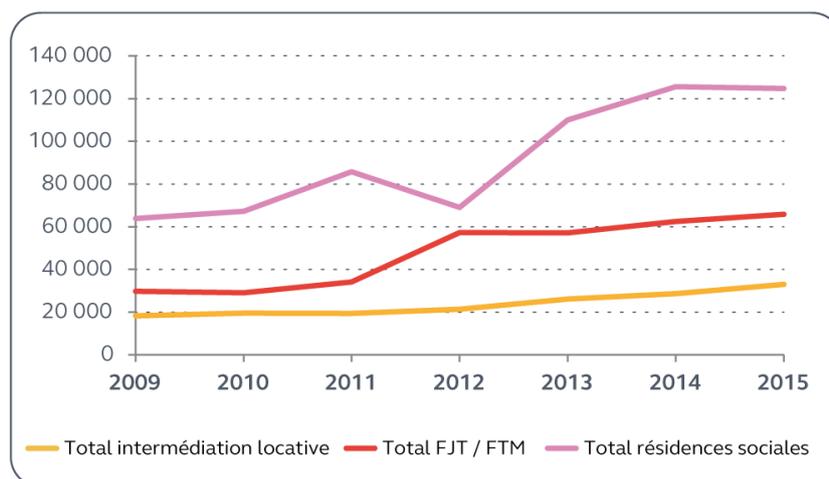
a) Le logement accompagné

L'offre de logement accompagné est diverse : résidences sociales, pensions de famille (dont les résidences accueil ouvertes aux personnes en souffrance psychique), logements d'insertion, logements en intermédiation locative dans le parc social ou le parc privé, foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de travailleurs migrants (FTM). Le nombre de places a augmenté de 128 % entre 2009 et 2015 pour s'établir à 215 750 places.

L'accompagnement des personnes sans domicile se développe par l'intermédiaire de nombreux programmes, y compris orientés vers des publics en grande difficulté. Ainsi, le programme expérimental « un chez soi d'abord » expérimente depuis 2011 sur quatre sites (Marseille, agglomération lilloise, Toulouse et Paris) l'accès direct à un logement ordinaire pour 720 personnes sans-abri souffrant de troubles psychiques sévères et d'addictions, avec un accompagnement médico-social intensif. On peut également citer le développement des pensions de famille destinées à l'accueil, sans limitation de durée, de personnes disposant d'un faible niveau de ressources, placées dans une situation d'isolement ou d'exclusion, ou encore le programme « 10 000 logements accompagnés », lancé dans le cadre du pacte signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Le recours à l'intermédiation locative dans le parc privé a également progressé, même s'il se situe à un niveau moins élevé, ainsi que l'indique le graphique suivant.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de places ouvertes et financées en logement accompagné



Source : Cour des comptes d'après données DIHAL

Dans le cadre de l'intermédiation locative, les propriétaires louent leur logement à une association ou un organisme de logement social, qui le prend à bail et le sous-loue à un tarif social à des ménages défavorisés, notamment des ménages relevant de l'hébergement d'urgence. La dépense publique couvre la différence entre le loyer social et le loyer de marché, ainsi que l'ensemble des charges de fonctionnement (prospection, prise à bail, gestion sociale, équipement des logements) et d'accompagnement social. En 2015, sur le plan national, 25 200 places environ étaient financées en intermédiation locative, contre 18 300 fin 2013²⁰⁴.

²⁰⁴ On constate une forte hausse des crédits consommés au titre de ce dispositif, qui passent de 14,5 M€ en 2010 à 54 M€ en 2015 (67,6 M€ prévus pour 2016). Néanmoins, l'écart entre les crédits consommés et les crédits inscrits en loi de finances tend à se réduire.

Une expérimentation d'intermédiation locative

Engagée en 2008 avec un objectif de 210 logements en sous-location sur le territoire de la petite couronne parisienne, l'expérimentation SOLIBAIL a connu une forte montée en puissance. En revanche, cet outil peine à se développer en dehors de l'Île-de-France. Des difficultés existent même dans des territoires où la pression sur l'hébergement et le logement n'est pas forte, soit du fait des hésitations des services déconcentrés à prendre des engagements financiers sur plusieurs années, soit en raison du manque de maîtrise des opérateurs.

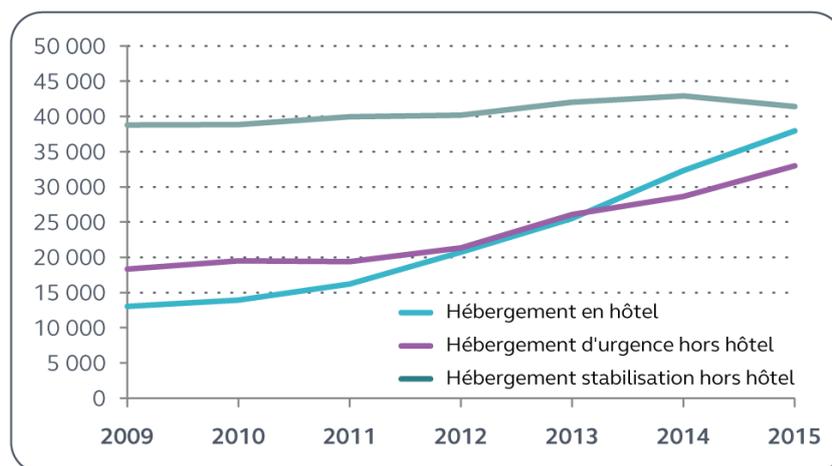
Deux autres difficultés sont observables. Ainsi, dans les centres d'hébergement, les ménages versent généralement une participation comprise entre 10 % et 25 % de leurs revenus ; de même, dans les logements temporaires, le taux d'effort se situe en deçà de 30 % et la plupart des ménages sont solvabilisés par l'aide personnalisée au logement (APL) ; or, dans le dispositif actuel de l'intermédiation locative, le taux d'effort réel peut aller jusqu'à 50 % du revenu, du fait d'un mode de calcul différent des charges réelles pesant sur le ménage²⁰⁵. Par ailleurs, des ménages peuvent être également orientés par défaut vers SOLIBAIL parce que cette offre peut être mobilisable plus rapidement qu'un logement social : à terme, le dispositif pourrait donc être en partie saturé par des ménages qui n'ont pas besoin d'accompagnement, mais seulement d'un logement durable.

b) L'hébergement d'urgence

Le dispositif d'urgence a été également fortement renforcé : environ 36 800 places ont été créées entre 2011 et 2015, soit une augmentation de 48 %, en dépit de la volonté initiale de remplacer les places d'hébergement d'urgence par des places de logement accompagné, qui répondent le plus souvent mieux aux besoins des personnes sans domicile.

²⁰⁵ La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit une modification des textes permettant une meilleure prise en compte des revenus des ménages éligibles.

Graphique n° 2 : évolution des places d'hébergement



Source : Cour des comptes d'après DIHAL

La structure des places offertes est tributaire de l'évolution des publics. Ainsi, les familles ne peuvent être facilement hébergées dans les centres d'urgence ; elles sont plutôt dirigées vers des hôtels sociaux, ce qui contribue depuis quelques années à expliquer le recours massif aux nuitées hôtelières, auquel un plan de réduction tente de remédier depuis 2015.

2 - L'augmentation du nombre de places dans le dispositif national pour les demandeurs d'asile²⁰⁶

Le ministère de l'intérieur a également accompli, sur le programme 303, des efforts importants de création de places pour le dispositif consacré aux demandeurs d'asile. Entre 2011 et 2015, près de 12 000 places ont été créées, soit une augmentation de 27 % en quatre ans. Ainsi, on comptait fin 2015 29 778 places en CADA, 5 500 places en AT-SA et 18 910 places en HUDA. Mais elles sont encore insuffisamment nombreuses pour répondre à la demande d'hébergement : en janvier 2016, 40 % des demandeurs d'asile étaient hébergés en dehors du dispositif géré par le ministère de l'intérieur, soit par leurs propres moyens, soit pour partie dans les dispositifs d'urgence généralistes.

²⁰⁶ Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Une amélioration des conditions de prise en charge des personnes sans domicile

Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, l'objectif du « logement d'abord », visant à permettre aux personnes sans domicile de parvenir le plus tôt possible à un logement stable, au besoin avec l'appui d'un accompagnement social, s'est peu à peu imposé : en sens inverse, la notion de « parcours » obligatoire à travers différents dispositifs successifs (urgence, stabilisation, insertion) est peu à peu abandonnée.

La loi du 25 mars 2009 a également posé le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans les dispositifs d'hébergement d'urgence en cas de « détresse médicale, psychique ou sociale » (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles). Elle prévoit aussi une aide en fonction de la situation de la personne (gîte, couvert, hygiène et première évaluation médicale, psychique et sociale). Elle souligne enfin la nécessité d'une continuité de la prise en charge, ce qui permet théoriquement un maintien dans les structures d'hébergement jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée, assortie d'un accompagnement personnalisé²⁰⁷.

1 - La réussite du plan d'humanisation des centres d'hébergement

Un plan d'humanisation lancé en 2009 a nettement amélioré la situation dans les structures d'urgence et de stabilisation, notamment grâce au remplacement des dortoirs par des chambres individuelles ou pour deux personnes, à la construction de sanitaires en plus grand nombre, à la rénovation des peintures et des parties communes (cuisines communes, salles d'accueil), voire à la construction d'unités nouvelles.

²⁰⁷ Ce principe de la continuité de la prise en charge n'empêche pas l'ouverture de places temporaires supplémentaires pendant les mois d'hiver (entre 8 et 10 000). Néanmoins certaines places sont désormais pérennisées : on comptait 2 000 pérennisations en 2015 et 2 300 en 2016, essentiellement à Paris.

Évaluation du programme d'humanisation des centres d'hébergement

64 % des structures ont réalisé des travaux de réhabilitation pour un coût moyen par place de 20 237 €. 76 % des établissements ont réalisé des travaux d'individualisation et la surface des chambres individuelles a été augmentée en moyenne de 2 m². On constate également un accroissement de l'offre de services, qui se rapproche davantage de celle des logements foyers : ainsi, 41 % des chambres sont désormais équipées de sanitaires, contre 16 % avant les travaux. La surface des espaces collectifs (accueil, bagagerie) a également augmenté.

Des difficultés subsistent cependant. Même après les travaux, 21 % des établissements n'ont toujours pas d'espace d'accueil et 59 % d'espace bagagerie. En outre, si 56 % des établissements ont modifié leur projet social, moins de la moitié ont fait évoluer leurs prestations d'accompagnement. Enfin, plus de 40 % des structures d'urgence restent fermées pendant la journée.

Source : DIHAL et ANAH

2 - Une meilleure association des personnes accueillies à la vie des structures

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013 a retenu le principe de la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques qui les concernent. Il se situe dans la continuité de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, qui a permis l'association des personnes prises en charge aux projets des établissements, grâce à la création de conseils de la vie sociale (CVS). Cette participation se met en place plus aisément au niveau national qu'à l'intérieur des différentes structures d'hébergement, les publics accueillis ayant peu l'habitude d'une expression organisée au sein d'une collectivité.

3 - L'amélioration de la continuité de la prise en charge des personnes

Dans les centres d'hébergement d'urgence, l'application du principe de la continuité de la prise en charge conduit à moins souvent remettre les personnes à la rue après une nuit. Simultanément, les durées de prise en charge se sont allongées : à Paris, le nombre moyen de nuitées attribuées par personne est passé entre 2010 et 2015 de 45 à 99 nuitées par année pour les personnes isolées et les couples et de 130 à 191 nuitées pour les familles. Certains CHRS visités lors de l'enquête de la Cour atteignent des durées de présence moyenne supérieures à un an et demi, alors même qu'ils ne sont pas prévus pour cela. Cet allongement des durées de séjour révèle les difficultés rencontrées pour organiser la sortie des centres d'hébergement d'urgence, soit parce que le dispositif recherché ou un logement ordinaire ne sont pas disponibles, soit parce que la personne ne remplit pas les conditions administratives pour y accéder.

4 - Des progrès dans la prévention des expulsions locatives et la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux

Les procédures de prévention des expulsions locatives développées depuis 1990 ont permis de contenir leur hausse dans un contexte où la part du loyer dans le budget des ménages a augmenté, ce qui accroît le risque d'impayés. Alors que le nombre de contentieux locatifs pour impayé de loyer ou défaut d'assurance a progressé de presque 13 % entre 2011 et 2014, le nombre d'expulsions impliquant une intervention effective de la force publique a diminué de 9 %.

En revanche, l'efficacité de la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux est inégale : 90 % du contingent devrait être utilisé pour les publics prioritaires, mais, dans les faits, cette proportion est variable d'un département à l'autre. Certains progrès sont enregistrés²⁰⁸, mais 77 % des ménages prioritaires se trouvent en Île-de-France, où se concentrent la majorité des personnes sans domicile et où l'offre de

²⁰⁸ Pour la première fois depuis 2008, le nombre de personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) a commencé à diminuer légèrement en 2015 (58 183 ménages en 2015, contre 59 502 l'année précédente, soit - 2,2 %). 18 381 ménages ont été relogés en 2015, chiffre sensiblement identique à celui de l'année précédente.

logement social est limitée par la faiblesse de la rotation des locataires dans le parc existant.

5 - Une politique plus active de résorption des bidonvilles

Par ailleurs, 12 M€ ont été consacrés à la résorption des bidonvilles, ce qui a permis de mener une centaine d'opérations entre 2012 et 2015. ADOMA²⁰⁹ est notamment intervenu dans ce cadre en tant qu'opérateur, tant pour évaluer les besoins des personnes avant la destruction des campements que pour proposer des solutions de relogement aux personnes déplacées.

6 - La création des services uniques d'accueil et d'orientation

Un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) a pour objet de gérer l'ensemble des places d'hébergement et de logements adaptés sur le territoire d'un département : grâce à cette concentration de l'offre, le taux d'occupation est amélioré, puisque toutes les places sont mutualisées et attribuées aux personnes sans domicile par un interlocuteur unique.

Les SIAO se mettent en place de façon inégale. Au 31 décembre 2015, un quart d'entre eux n'étaient pas encore unifiés : on décomptait ainsi 125 SIAO dans les 101 départements ayant répondu à une enquête de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

En Île-de-France, quatre départements ont mis en place à l'été 2016 un SIAO unique : la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, le Val d'Oise et les Hauts-de-Seine. Selon les services de l'État en région, les autres départements devraient être prochainement dotés d'un SIAO unique, à l'exception de Paris. En effet, dans ce département, le poids historique du SAMU social, qui gère le SIAO urgence et le numéro d'appel 115, ainsi que la complexité de ses relations avec les différentes associations gestionnaires, expliquent que le SIAO Insertion reste séparé et géré par un groupement de coopération sociale et médico-sociale. De même, dans les Hauts-de-France, le département du Nord comptait encore en juin 2016 trois SIAO et celui du Pas-de-Calais sept SIAO.

²⁰⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I – volume 2. De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement, p. 433-479. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Il convient de noter que l'application de gestion commune (le SI SIAO), qui doit être mise à leur disposition par l'État et permettrait de mieux connaître et suivre les publics, a subi un retard important depuis 2010.

II - Des efforts sensibles compromis par le contexte économique et social

A - L'impact de la crise économique et de la poussée migratoire sur la demande d'hébergement

Plusieurs facteurs extérieurs exercent une forte pression sur la politique d'hébergement généraliste.

Tout d'abord, les conséquences de la crise économique de 2008 ont entraîné une augmentation de la pauvreté monétaire²¹⁰ de 12,6 % entre 2008 et 2014. Elle concerne désormais 8,8 millions de personnes, soit 14,1 % de la population métropolitaine. Cette évolution a eu un impact sur le nombre de personnes sans domicile.

D'autre part, la France a enregistré une augmentation du nombre de demandeurs d'asile de 27 % entre 2012 et 2015, date à laquelle ce nombre a atteint 80 075 personnes²¹¹. Le nombre de premières demandes d'asile a, en outre, continué à progresser de 15 % au cours du premier semestre 2016. Cette augmentation et le maintien sur le territoire de déboutés du droit d'asile ont entraîné un recours important au dispositif d'hébergement d'urgence et ont contribué à sa saturation. Plus généralement, l'année 2015 a été marquée par une accentuation des phénomènes migratoires à l'échelle européenne.

Enfin, le profil des personnes sans domicile s'est modifié. Ainsi, à Paris, le nombre de familles a très fortement augmenté dans la population hébergée. Par rapport à 2015, cette progression s'est élevée à 90 % depuis 2010 – année où pour la première fois le nombre de personnes en famille a

²¹⁰ Une personne est considérée comme pauvre sur le plan monétaire, lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian (Insee).

²¹¹ Chiffre comprenant les premières demandes (59 335 en 2015, en augmentation de 43 % par rapport à 2013) et les demandes réexaminées.

dépassé le nombre de personnes isolées -. On observe également une augmentation du nombre de femmes (+ 49 %) et des couples sans enfants (+ 17 %). Cette modification des profils nécessite une adaptation de l'offre d'hébergement.

Tableau n° 2 : personnes hébergées par le 115/SIAO Urgence de Paris

| <i>Nombre de personnes hébergées</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | janvier-avril 2016 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
| Public isolé : | 10 407 | 9 445 | 11 193 | 11 933 | 11 448 | 10 848 | 7 405 |
| <i>femmes</i> | 1 482 | 1 509 | 1 927 | 2 050 | 2 293 | 2 213 | 1 420 |
| <i>hommes</i> | 8 243 | 7 287 | 8 405 | 9 043 | 8 371 | 7 837 | 5 430 |
| <i>en couple sans enfants</i> | 682 | 649 | 861 | 840 | 784 | 798 | 555 |
| Public en famille : | 11 230 | 11 510 | 17 278 | 19 989 | 20 576 | 21 333 | 16 263 |
| <i>majeurs</i> | 5 575 | 5 730 | 8 755 | 10 135 | 10 476 | 10 730 | 8 161 |
| <i>mineurs</i> | 5 655 | 5 780 | 8 523 | 9 854 | 10 100 | 10 603 | 8 102 |

Source : Cour des comptes d'après données Aloha-4D, 115/SIAO Urgence de Paris

Qu'ils recherchent une insertion durable – avec des solutions de logement adapté ou d'accès direct au logement – ou bien un hébergement d'urgence – en s'occupant des personnes qui appellent le 115 ou qui sont signalées par un travailleur social –, tous les SIAO sont confrontés à la même difficulté : l'insuffisance de places par rapport à la demande exprimée. En 2015, le SIAO Insertion 75 n'a pu ainsi répondre favorablement qu'à moins d'une demande sur cinq, alors qu'en 2013 le taux des réponses positives était de 30 %.

En outre, le taux des appels au 115 de Paris obtenant un interlocuteur s'est élevé à seulement 30 % en 2015. Parmi eux, le quart n'a pas obtenu d'hébergement. En particulier, 24 % des personnes isolées qui ont formulé une demande sont restées sans proposition de solution en fin de journée. Ce taux est très variable selon les profils (43 % pour les femmes, 46 % pour les couples, et 20 % pour les hommes), ce qui met en évidence une pénurie plus importante de places pour les femmes seules et les couples²¹².

Par ailleurs, le nombre de demandes non pourvues en fin de journée pour les personnes en famille était à Paris en moyenne de plus de 3 000 par mois en 2015, contre 2 000 en 2014, 1 500 en 2013, 1 000 en 2012, 500 en 2011 et à peine 50 les années précédentes. Ce nombre augmente donc constamment d'année en année.

Dans ce contexte d'augmentation générale des demandes non pourvues, les SIAO apparaissent dans l'incapacité de proposer systématiquement des solutions, ce qui rend leur travail quotidien difficile et suscite une appréciation souvent critique de la part des associations et des personnes qui y font appel. La tension est encore plus forte pour les écoutants du 115, qui, dans les faits, doivent opérer un tri parmi les demandes d'hébergement d'urgence : leurs décisions se fondent sur des critères déterminés à l'avance dans la plupart des cas, mais dont l'application relève *in fine* de leur seule appréciation. C'est ainsi qu'au 115 de Paris sont pris en compte non seulement la composition de la famille, l'âge des enfants ou le temps d'errance, mais aussi la détresse exprimée, telle qu'elle est ressentie par l'écoutant.

²¹² Pour les familles, le taux des demandes non pourvues en fin de journée s'est élevé à 43 %. Ce taux est cependant difficilement comparable à celui des demandes formulées par les personnes isolées. En effet, une personne en famille, comparativement à une personne isolée, réitère en général moins souvent ses demandes avant de finir par être hébergée sur une place en long séjour : en attendant de pouvoir bénéficier de cette place, elle alterne souvent les demandes non pourvues et les hébergements de très courte durée. Les personnes isolées, quant à elles, sont encore nombreuses à être hébergées sur des places à la nuitée, malgré la mise en place de l'hébergement en continuité dans de nombreux centres d'hébergement, et réitèrent quotidiennement leur demande de prise en charge.

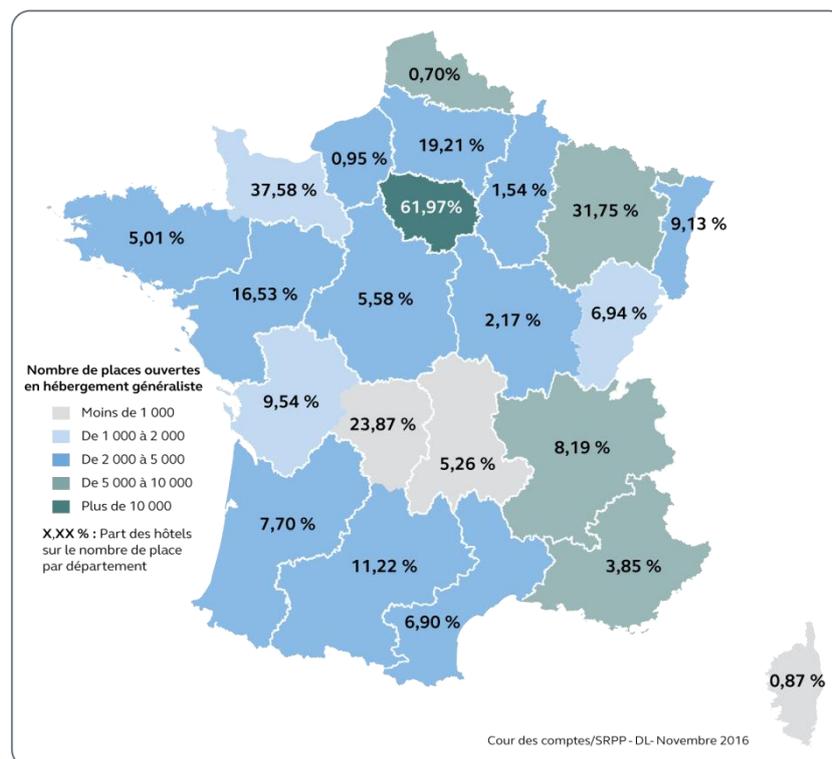
B - Des efforts d'adaptation encore insuffisants

En dépit de l'accroissement des moyens mis en œuvre, l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement reste globalement insuffisante.

1 - L'échec du plan de réduction des nuitées hôtelières

Pour faire face aux variations souvent fortes de la demande d'hébergement d'urgence, le recours à des nuitées d'hôtel, au volume lui-même variable, demeure un moyen de régulation largement utilisé.

Carte n° 1 : répartition territoriale des places ouvertes au 31 décembre 2015 en hébergement généraliste (dont places en hôtel)



Source : Cour des comptes d'après DIHAL

Au 31 décembre 2014, on recensait au plan national 32 300 nuitées d'hôtel affectées à des personnes sans domicile, ce qui représentait une hausse de 131 % par rapport à 2010.

Le coût de ce mode d'hébergement a atteint 234 M€ en 2015. Or, non seulement les prestations fournies sont très limitées²¹³, mais le coût unitaire de ces nuitées est élevé : une place en hôtel coûte en moyenne 6 234 € par an contre 2 427 € pour une place en intermédiation locative. En outre, les durées des séjours à l'hôtel sont parfois très longues, ce qui est contraire à l'objectif du « logement d'abord » : ainsi en Île-de-France, en 2014, 36 % des ménages étaient hébergés à l'hôtel depuis plus d'un an ; ce pourcentage atteignait même 64 % à Paris.

Afin de limiter le recours à ce dispositif, un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières a été mis en œuvre à partir de février 2015. Il prévoit une réduction de 10 000 nuitées entre 2015 et 2017, grâce à la substitution de solutions pérennes dans le logement adapté ou dans l'hébergement, avec un accompagnement social renforcé, portant notamment sur l'aide alimentaire et l'accès aux droits²¹⁴.

Tout juste engagé, ce plan peine toutefois à produire des effets en raison de la pression très forte des besoins en hébergement d'urgence. De fait, le nombre de nuitées financées par l'État est passé à 37 950 nuitées en 2015, soit une augmentation de 17 %, alors que l'on attendait au contraire une diminution. Au premier semestre 2016, on observait encore une hausse des nuitées d'hôtel (+ 8 % par rapport à 2015).

2 - La délicate mise en place de la réforme du droit d'asile²¹⁵

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile porte à la fois sur la procédure mise en œuvre, avec un objectif de réduction des délais de traitement des dossiers à neuf mois à la fin 2017, et sur l'évolution

²¹³ Pas de restauration à l'exception du petit déjeuner, peu de cuisines collectives, pas d'accompagnement individualisé, mais seulement deux visites annuelles si l'hébergement est assuré par le SAMU social de Paris.

²¹⁴ Le plan vise à créer 13 000 places en dispositifs alternatifs, dont 9 000 places en intermédiation locative, 1 500 places en logement adapté et 2 500 places d'hébergement dans des centres dévolus aux familles. Il prévoit également la création chaque année de 2 000 places alternatives à l'hôtel pour les demandeurs d'asile, financées par le programme 303.

²¹⁵ Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

du parc d'hébergement affecté au public demandeur d'asile, au bénéfice de l'hébergement en CADA. L'article 23 de cette loi dispose que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est désormais l'autorité compétente pour décider des admissions et sorties dans les lieux d'hébergement destinés à ce public, à la place des préfets de département. L'objectif de cette réforme est de mieux répartir les demandeurs d'asile et de les installer dans des territoires qui ne sont pas en tension en matière d'hébergement. Il est notamment prévu la mise en place d'un dispositif d'orientation directive, en application duquel l'accueil est conditionné par l'acceptation, par le demandeur d'asile, d'une offre d'hébergement proposée par l'OFII. La mise en œuvre de ce dispositif soulève toutefois la question de sa compatibilité avec le principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement d'urgence.

Des difficultés d'interprétation des normes

En application de la règle de l'orientation directive, un demandeur d'asile qui refuserait la proposition qui lui est faite devrait se voir privé de l'allocation d'hébergement ainsi que de toute autre possibilité d'hébergement, y compris dans les dispositifs généralistes. Or, ces dispositions sont difficilement applicables en l'état actuel du droit. La prise en charge d'une situation de détresse dans un dispositif d'urgence est en effet un droit protégé par la loi pour toute personne, quelle que soit sa situation administrative : elle se fait sur une base déclarative, sans vérification de l'identité du demandeur. En outre, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) interdit que l'on collationne des données nominatives sur la situation administrative des hébergés.

De même, la jurisprudence administrative²¹⁶ souligne de façon constante que le principe de l'inconditionnalité de l'accueil s'applique aux ressortissants étrangers sans considération de régularité de leur séjour. Elle précise que ce principe bénéficie à toute personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et ayant épuisé les voies de recours, « en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, une situation de détresse suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ ». Cette analyse rend donc possible l'accueil en hébergement d'urgence pour une partie des déboutés du droit d'asile.

²¹⁶ CE, 4 juillet 2013 ; CE, 8 juillet 2016, *Ministre des affaires sociales et de la santé contre M. et Mme Rumija*.

3 - La prise en charge des personnes arrivant sur le territoire

a) La mise en place du plan « migrants »

La France s'est engagée à accueillir 19 714 demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie avant fin septembre 2017, dans le cadre du programme européen de relocalisation.

En juin 2015, le plan « répondre au défi des migrations, respecter les droits, faire respecter le droit », dit plan « migrants », a été adopté en conseil des ministres. Son coût total a été estimé lors d'une réunion interministérielle du 16 juin 2015 à 36 M€ en 2015 et 76 M€ en 2016. Ce plan prévoyait la création à l'horizon 2016 de 11 000 places d'hébergement supplémentaires pour les migrants. Selon le ministère de l'intérieur 5 130 places nouvelles en CADA leur sont réservées en 2016. Le nombre de réfugiés accueillis demeure faible pour l'instant : au 1^{er} septembre 2016, selon le ministère de l'intérieur, 1 658 personnes étaient hébergées au titre de la relocalisation.

b) La création en urgence de dispositifs d'accueil temporaire

Le désengorgement du site de la Lande à Calais a conduit à ouvrir depuis la fin 2015, sur l'ensemble du territoire, des centres d'accueil et d'orientation (CAO), pour un coût estimé actuellement à 25 M€ pour l'année 2016²¹⁷.

Les CAO temporaires ne correspondent pas aux principes de l'hébergement généraliste, alors qu'ils sont pris en charge financièrement à titre principal par le programme 177. En effet, parfois après une orientation en hébergement provisoire (qui peut être un gymnase, un hôtel ou un centre d'hébergement d'urgence), les personnes sont dirigées dans un centre d'accueil pour une durée d'un mois maximum, au terme de laquelle les migrants sont orientés, font une demande d'asile ou choisissent de repartir.

En mai 2016, 2 050 places étaient ouvertes dans 75 départements²¹⁸. En juin il a été décidé de créer 3 000 places supplémentaires avant la fin de l'année 2016. Fin juin, plus de 4 000 migrants avaient été accueillis dans

²¹⁷ Une partie de ce coût (5,7 M€) est financée par le Royaume-Uni au titre de la résorption de la crise calaisienne. Le reste est à la charge du programme 177.

²¹⁸ Fin mars 2016, 107 CAO étaient opérationnels dans 62 départements. Leur taux d'occupation était de seulement 76 %.

ces structures, y compris des personnes provenant des évacuations de campements parisiens.

Entre juin 2015 et août 2016, Paris a connu 27 opérations de « mise à l'abri » visant à démanteler des campements regroupant le plus souvent des migrants, installés dans des lieux divers (sous les métros aériens, dans des établissements scolaires inoccupés, dans des jardins publics notamment). Au total, 15 306 personnes ont été évacuées²¹⁹.

Toutes les évacuations de campements, excepté la première, se sont opérées après un diagnostic social réalisé auprès des personnes concernées, ce qui permet de disposer d'une information minimale sur leur situation sanitaire, économique et administrative. Lors de chaque évacuation, des lieux et des places d'hébergement supplémentaires ont dû être trouvés dans l'urgence, alors même que, depuis des années, les places manquaient pour répondre aux demandes d'hébergement d'urgence. De fait, l'État a mobilisé des lieux souvent déjà recensés (centres de l'Association pour la formation professionnelle des adultes – AFPA, places d'hôtel, casernes, etc.). La recherche de places, limitée jusqu'à la fin juin 2016 à la seule région parisienne, atteint désormais la limite des possibilités d'hébergement.

III - Une politique qui doit être mieux définie

A - Un pilotage à améliorer

1 - Un public encore mal connu

Le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) a été fusionné avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), pour donner naissance au « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes

²¹⁹ Selon les informations produites par la préfecture de la région Île-de-France, sur 6 000 personnes présentes dans les CAO au début septembre 2016 et rencontrées par l'opérateur chargé de l'évaluation de leur situation (le GIP HIS), environ 3 000 étaient orientables vers une demande d'asile et près de 680 étaient déjà bénéficiaires d'une protection internationale. Il s'agit de personnes ayant le statut de réfugié ou bénéficiant de la protection subsidiaire (articles L. 712-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

défavorisées » (PDALHPD). Ce changement devrait permettre de mieux coordonner les actions à mettre en œuvre et de mobiliser l'ensemble des acteurs sur un territoire donné.

Toutefois, d'importantes difficultés continuent d'affecter le pilotage des actions. Le public des personnes sans domicile reste mal connu : on dispose de peu de données statistiques et qualitatives, ce qui empêche une adaptation convenable des différents dispositifs. En outre, la réflexion engagée en 2013 sur une réforme des statuts des différentes structures d'accueil et d'hébergement n'a pas encore abouti.

2 - Une sous-budgétisation systématique des crédits en loi de finances initiale

Les dépenses du programme 177 et du programme 303 sont systématiquement sous-évaluées en loi de finances initiale, notamment pour les actions relatives à l'hébergement et au logement adapté du dispositif généraliste. Les crédits ouverts ne correspondent pas aux crédits consommés l'année précédente, alors que rien n'indique que les besoins d'hébergement ont diminué. Sous la pression de l'urgence, ces crédits doivent faire l'objet d'abondements en cours d'année.

Tableau n° 3 : comparaison crédits de paiement LFI / crédits de paiement consommés

| <i>En €</i> | Programme 177 – action 12 Hébergement/logement adapté | | Actions du Programme 303 (demandeurs d'asile) | |
|-------------|--|------------------|--|------------------|
| | <i>LFI</i> | <i>Exécution</i> | <i>LFI</i> | <i>Exécution</i> |
| 2010 | 967 879 428 | 1 121 457 638 | 296 580 000 | 429 510 000 |
| 2011 | 1 087 150 000 | 1 124 836 353 | 305 500 000 | 502 810 00 |
| 2012 | 1 095 625 000 | 1 169 834 565 | 387 060 000 | 490 949 000 |
| 2013 | 1 131 212 775 | 1 304 102 860 | 476 000 000 | 508 445 544 |
| 2014 | 1 242 313 921 | 1 386 074 285 | 475 880 000 | 536 278 454 |
| 2015 | 1 289 277 235 | 1 508 872 738 | 461 737 696 | 450 722 129 |
| 2016 | 1 439 550 000 | | 540 349 260 | |

Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performance, direction générale des étrangers en France (DGEF), DGCS et Chorus - Exécution au 30 juin 2016 - La baisse de 2015 sur les crédits « asile » est liée à la réforme de l'allocation d'hébergement.

Ainsi, l'administration n'a pas anticipé en 2016 le financement des CAO dans la loi de finances initiale : pour déléguer les crédits nécessaires en région, la DGCS a attendu un arbitrage de la direction du budget lui permettant d'utiliser une enveloppe de 70 M€ résultant d'un amendement à la loi de finances initiale et initialement centrée sur le seul dispositif de relocalisation des réfugiés ; en juin 2016 une enveloppe supplémentaire de 98,3 M€ a dû être déléguée aux services déconcentrés pour couvrir les dépenses engagées au premier semestre.

Cette sous-budgétisation récurrente ne permet pas aux services compétents de disposer de prévisions de financement fiables. Une prévision budgétaire réaliste est pourtant indispensable pour financer les structures partenaires, majoritairement associatives, qui sont souvent amenées à faire des avances de trésorerie pour permettre le fonctionnement des différents dispositifs.

3 - Un manque de pilotage pour les personnes évacuées des campements

Selon le ministère de l'intérieur, 7 600 migrants étaient présents en septembre 2016 dans des campements situés dans les Hauts-de-France. À Paris, leur nombre est variable et difficile à estimer. Au total, le nombre de migrants mis à l'abri par l'État, de manière temporaire ou de façon plus durable en cas de demande d'asile, s'est élevé entre septembre 2015 et septembre 2016 à 23 000 personnes.

Après plus d'un an de fonctionnement des CAO et près d'une trentaine d'évacuations de campements de migrants, l'administration ne suit toujours pas de manière précise le nombre de places effectivement disponibles à un instant donné dans ces centres : elle ne s'est notamment pas dotée des moyens nécessaires pour savoir combien de personnes ont été effectivement prises en charge. En outre, la décision de gérer nationalement les flux migratoires, en répartissant les accueils sur l'ensemble du territoire, ne date que du mois de juin 2016.

4 - Des relations financières à clarifier entre l'État et les organismes gestionnaires de structures d'hébergement et de logement adapté

Si les coûts réels des structures d'hébergement sont désormais mieux connus, ils ne sont pas pour autant utilisés pour déterminer l'allocation par l'État des moyens financiers qui leur sont destinés.

En outre, le dialogue entre l'État et les associations gérant les différents dispositifs a du mal à s'intégrer dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle : seulement 19 % des crédits de l'action 12 du programme 177 sont couverts par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

En définitive, le recours dans l'urgence aux associations ne favorise guère l'établissement de relations équilibrées entre l'État et les structures gestionnaires : la capacité d'intervention de ces dernières leur permet de réagir très rapidement, mais son coût est difficile à maîtriser.

5 - Une organisation de l'administration à parfaire

Les services déconcentrés du ministère du logement sont de plus en plus absorbés par des tâches sortant de leur champ traditionnel de compétences : ils ont ainsi beaucoup travaillé au cours de l'année 2016 sur les questions relatives aux migrants, au détriment de leur mission de pilotage des dispositifs généralistes.

Au niveau central, les services chargés du logement, de l'hébergement et des demandeurs d'asile travaillent de plus en plus étroitement ensemble, souvent sous la coordination du délégué à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Mais celui-ci s'est vu confier des missions de gestion spécifiques (plan migrants, accès des jeunes au logement, prévention des expulsions locatives, résorption de l'habitat indigne et des bidonvilles) qui l'éloignent progressivement de sa mission initiale d'animation interministérielle et de conduite d'expérimentations. Le ministère chargé de la santé est en outre trop souvent absent des réflexions menées au niveau interministériel, en dehors des actions de terrain financées par les agences régionales de santé. L'articulation actuelle entre services doit donc être améliorée, afin de donner aux administrations la possibilité d'anticiper les évolutions et de piloter correctement les actions à mettre en œuvre.

B - Une articulation à préciser avec d'autres politiques publiques

Une contrainte majeure de la politique d'hébergement des personnes sans domicile provient de ce qu'elle est fortement tributaire d'autres politiques publiques.

Il en va ainsi de celle qui concerne les jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance. En effet ceux-ci, une fois sortis des structures qui les prennent

en charge, se retrouvent pour une part à la rue et connaissent des difficultés que les dispositifs généralistes ne savent pas toujours traiter : ainsi, la proportion de personnes ayant été placées dans leur enfance est de l'ordre de 2 à 3 % pour l'ensemble de la population, alors qu'elle atteignait 23 % en 2012 pour les « sans-domicile » nés en France²²⁰. Des difficultés analogues concernent les personnes sortant de prison ou les mineurs isolés étrangers.

La situation difficile des mineurs isolés étrangers

Le droit commun de la protection de l'enfance est applicable aux mineurs isolés étrangers au même titre qu'aux nationaux. Mais, depuis un protocole du 31 mai 2013, les mineurs isolés étrangers peuvent faire l'objet d'une procédure spécifique en amont de la prise en charge de droit commun. Ce texte conduit à une répartition des jeunes primo-arrivants sur l'ensemble des départements, après une procédure préalable de mise à l'abri et d'évaluation de la situation.

Les dépenses de protection des mineurs en danger constituent des dépenses obligatoires pour les départements (article L. 226-11 du code de l'action sociale et des familles). Or, certains départements refusent de les prendre en charge, notamment lorsque les mineurs arrivent directement sur leur territoire sans passer par le dispositif de répartition nationale. Pour justifier leur refus, ils indiquent ne pas disposer de places en nombre suffisant dans le dispositif d'aide sociale à l'enfance. C'est ainsi le cas d'un département de la région Auvergne-Rhône-Alpes, où, malgré des ordonnances de placement provisoires, deux mineurs isolés étrangers se sont vu refuser en mai 2016 l'entrée dans un centre d'accueil de l'aide sociale à l'enfance. D'autres cas ont été observés, notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces décisions sont contraires au droit²²¹.

Les résultats de la politique menée en matière de droit d'asile influent également fortement sur l'hébergement d'urgence²²². De très nombreuses personnes qui ont été déboutées de leur demande restent en effet sur le territoire national : en l'absence de droits, elles sont conduites à s'orienter vers l'hébergement d'urgence généraliste. Ce dernier accueille donc non seulement des réfugiés, mais aussi, conformément au principe d'inconditionnalité de l'accueil, des déboutés du droit d'asile. Dans les deux cas, les dispositifs d'hébergement d'urgence servent de sas d'attente,

²²⁰ « Économie et statistique » n° 488-489, septembre 2016.

²²¹ Conseil d'État, 27 juillet 2016, *Département du Nord c/M.B.*

²²² Cour des comptes, *Référé, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*. Juillet 2015, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

et ne peuvent de ce fait remplir leur mission pour toutes les personnes en situation de détresse.

Enfin, malgré les efforts accomplis dans le cadre de la politique du logement social, la construction de logements très sociaux pour des personnes à très faible revenu reste insuffisante. Entre 2000 et 2010, le nombre de logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) construits annuellement a été multiplié par cinq : malgré le lancement de projets récents comme les « PLAI adaptés », ils ne représentent qu'une fraction très minoritaire du nombre de logements sociaux construits (4 % du parc). Les leviers facilitant l'accès au parc privé restent donc des outils privilégiés, à défaut de pouvoir davantage mobiliser le parc social.

Au total, en l'absence de solution de logement, les personnes concernées restent parfois plusieurs années dans le dispositif d'hébergement d'urgence, ce qui engorge les structures d'hébergement et entraîne presque mécaniquement la création de nouvelles places pour accueillir les nouveaux entrants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis cinq ans, des progrès importants ont été accomplis pour mieux héberger et accompagner dans le logement les personnes sans domicile.

Ces efforts se poursuivent, malgré un contexte économique et social difficile.

Pour autant, l'État doit clarifier ses objectifs et sa stratégie, afin de mieux maîtriser les évolutions budgétaires. Une meilleure coordination de l'action de ses services et des gestionnaires des différents dispositifs est également indispensable, afin de rendre plus efficace et plus efficiente une politique soumise aujourd'hui à des contraintes très fortes.

La pression de l'urgence ne doit pas conduire l'État à remettre en cause les actions appliquant le principe du « logement d'abord ». Ces actions sont souvent moins coûteuses que la création en urgence de places d'hébergement. De plus, elles permettent de sortir durablement de la précarité les personnes sans domicile qui, lorsqu'elles ne se voient pas proposer de solution durable de logement, alternent de brefs séjours dans des structures aux statuts variés et des retours à la rue.

L'ensemble des constats effectués amène dès lors la Cour à émettre les recommandations suivantes :

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

Réponse

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Réponse du Premier ministre | 308 |
|-----------------------------------|-----|

Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Président du conseil d'administration du Samu Social de Paris |
|---|

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La politique d'hébergement des personnes sans domicile qui relève de la responsabilité directe de l'État est une des priorités du Gouvernement. La stratégie globale, réaffirmée dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, consiste à considérer l'accès aux dispositifs d'hébergement ou de logement comme le premier levier d'une insertion réussie, point de départ permettant d'accéder aux autres droits.

Comme souligné dans le rapport de la Cour, pour faire face à des besoins croissants en matière de recherche de solutions de mise à l'abri, l'État a renforcé les moyens nécessaires à la prise en charge de ces publics. Cet effort s'est traduit par une hausse constante des crédits du programme 177 « Hébergement et logement adapté » (+ 25 % de crédits en LFI entre 2012 et 2016) et une hausse attendue de 15 % inscrite en PLF 2017 pour atteindre 1,74 Md€. Cet effort soutenu a été poursuivi tout en apportant une réponse rapide et cohérente à la crise migratoire qui a touché la France comme les autres pays européens en 2015 et 2016. Ces hausses significatives ont favorisé l'émergence de nouvelles capacités d'accueil en hébergement pour les personnes les plus démunies (+ 44 % de places pérennes ouvertes entre 2012 et juin 2016), mais aussi l'augmentation des crédits en faveur du logement adapté (+ 18 % en 2016). En effet, afin d'améliorer la fluidité des dispositifs de mise à l'abri et l'accès au logement, le Gouvernement a fait le choix de renforcer considérablement le développement de l'offre de logements adaptés dont le nombre de places a connu une augmentation en volume de plus de 67 % depuis 2012.

En ce qui concerne l'évolution du nombre de places dédiées à l'accueil des demandeurs d'asile, ce sont au total 18 500 places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) qui auront été créées sur la période 2012-2017, auxquelles doivent être ajoutées 4 000 places d'Accueil Temporaire Service de l'Asile (AT-SA), 10 000 places en centres d'accueil et d'orientation (CAO), et 5 350 places d'accueil pour les personnes désireuses d'entrer dans la démarche d'asile qui seront créées au cours du premier semestre 2017 dans le cadre d'un marché public national.

En complément des campagnes de créations de places généralistes dans les départements, le Gouvernement a permis, en sortie d'hiver 2014/2015 puis en sortie d'hiver 2015/2016, des campagnes de création de places, majoritairement en urgence mais également dans le logement adapté, de 2 000 places puis 2 300 places afin de garantir aux personnes hébergées au titre de la période hivernale des possibilités d'orientation

vers des places pérennes après le 31 mars. Dans la même logique de renforcement des capacités d'accueil généralistes, le gouvernement a également fait le choix de lancer un appel d'offre pour l'ouverture de 5 000 places d'hébergement d'urgence pour les personnes sans abris à partir de début 2017 (qui s'ajoutent aux 5 350 places réservées aux demandeurs d'asile).

Par ailleurs, le Gouvernement poursuit le double objectif d'infléchir la courbe de progression du recours aux nuitées hôtelières dont le taux de croissance annuel était supérieur à 25 % avant le lancement du plan hôtel en mars 2015 et d'améliorer les conditions de vie des personnes qui resteront à l'hôtel. Sur le premier volet, le plan porte ses fruits, puisque la progression du recours aux nuitées n'était que de 17 % l'an dernier et qu'il est inférieur à 10 % sur les six premiers mois de l'année 2016. Cette inflexion notable de la croissance du recours à l'hôtel était le premier signe attendu de réussite du plan de réduction des nuitées hôtelières. L'effort doit se poursuivre pour permettre d'accentuer durablement cette dynamique. Ce résultat positif s'inscrit dans le plan consistant à éviter 10 000 nuitées sur trois ans et à créer à concurrence des places dans des dispositifs plus pérennes en hébergement d'urgence, en maisons relais et dans l'intermédiation locative. En outre, la question de la prise en charge des sujets de santé des personnes en situation de précarité fait l'objet d'un travail interministériel soutenu dans le cadre du groupe de travail « santé précarité » mis en place au sein du Conseil supérieur de la santé mentale et dans le cadre du déploiement pluriannuel des dispositifs de lits d'accueil médicalisé et de lits « halte soins santé ».

Malgré les efforts entrepris tant en ce qui concerne l'hébergement d'urgence généraliste que l'hébergement spécifique des demandeurs d'asile, le nombre de personnes en demande d'hébergement reste important en raison notamment du contexte de crise économique. Le contexte est également très fortement marqué par l'accroissement des flux migratoires, essentiellement en provenance des zones de conflit du Moyen-Orient. En privilégiant la mise en place de dispositifs spécifiques pour prendre en charge les migrants (dont les publics arrivés dans le cadre des dispositifs « relocalisés » ou « réinstallés ») et assurer une mise à l'abri des personnes issues de campements, le Gouvernement, grâce au pilotage concerté entre les services du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement, a évité une concurrence entre ces publics. L'augmentation du parc d'hébergement généraliste et l'ouverture de places dédiées aux migrants (centres d'accueil et d'orientation) se sont faits parallèlement et ont permis d'éviter que les publics traditionnels pris en charge au titre de la politique d'hébergement généraliste n'aient à pâtir de l'accueil des migrants.

L'évolution du parc s'adapte aux besoins des personnes en demande d'hébergement grâce à un travail de diagnostic entrepris au niveau local et partagé entre tous les acteurs de l'hébergement et du logement. Ces diagnostics dits « à 360° » ont ainsi été réalisés dans 85 départements et sont agrégés au niveau régional. Des évolutions en termes de besoins sont également envisagées dans le dispositif d'asile. Il convient ainsi de souligner que si le nombre de familles en demande d'hébergement dans le dispositif généraliste augmente fortement, une évolution inverse est constatée pour ce qui concerne le public des demandeurs d'asile, pour laquelle une très forte augmentation de la part du public isolé (plus de 90 % des arrivées en Île-de-France par exemple) est constatée sur la période récente. L'information n° INTV1626579J du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile demande ainsi aux préfets de réunir les opérateurs en vue d'assurer une transformation du parc d'hébergement vers des places pour personnes isolées.

Le Gouvernement a également fait le choix de renforcer le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), outils structurant de la modernisation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion dont l'existence juridique et le rôle prééminent dans l'orientation des personnes sans abri ont été consacrés par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). La Direction générale de la cohésion sociale a réalisé un état des lieux de la mise en œuvre du SIAO « unique » en juillet dernier. Cette enquête révèle que 75 SIAO sur 100 ayant répondu sont « unique » à savoir qu'il n'existe qu'un SIAO par département qui intègre à la fois l'insertion et l'urgence pour éviter une fragmentation de l'organisation de la politique de l'hébergement. Sur les 25 départements n'ayant pas encore mis en place le SIAO unique, l'enquête révèle que ceux-ci envisagent d'échelonner la mise en œuvre du SIAO unique jusqu'en 2018. C'est pourquoi la Direction générale de la cohésion sociale met en œuvre un plan d'actions ciblées pour appuyer les services déconcentrés afin de susciter une dynamique nouvelle.

Le Gouvernement a aussi entrepris de doter l'ensemble des acteurs locaux d'un outil de gestion unique (SI-SIAO) qui permettra un partage d'informations entre travailleurs sociaux, une harmonisation des pratiques dans un secteur aux pratiques encore trop hétérogènes et une observation sociale fiable reposant sur des indicateurs partagés. Ce système d'informations dont certains travaux préliminaires remontent à 2010 est désormais pleinement opérationnel s'agissant de son volet insertion et le module urgence qui permettra d'outiller l'activité 115 est en voie de

finalisation. L'année 2017 verra le déploiement de cet outil sur l'ensemble des territoires (à ce jour 49 départements l'utilisent).

Plusieurs recommandations appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour recommande de privilégier le logement accompagné par rapport à l'hébergement d'urgence dans les réponses apportées aux besoins des personnes sans domicile (recommandation n° 1).

L'engagement du ministère du logement et de l'habitat durable en faveur du logement accompagné demeure constant. Notamment, l'achèvement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants demeure une de ses priorités et l'effort en direction des jeunes donnera lieu à un accord cadre qui sera prochainement signé avec l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) afin de réhabiliter les foyers de jeunes travailleurs.

Par ailleurs, un plan de relance du dispositif de pensions de familles et de résidences accueil avec 1 500 places nouvelles par an sera décliné suite aux annonces du Président de la République en mai 2016.

La Cour recommande d'accélérer le processus de reconquête par les préfets de leur contingent de logements sociaux (recommandation n° 2).

Le contingent de l'État est maintenant reconquis. Après une phase d'identification, les préfets ont choisi le mode de gestion de ce contingent, soit en flux avec délégation aux bailleurs du choix des candidats, soit en stock avec, généralement, une gestion directe de la présentation des candidatures. Les services de l'État ont mis en place un outil de pilotage et de contrôle de l'usage du contingent de logements réservés de l'État (Système priorité logement, dit « SYPLO ») qui a permis d'outiller les services déconcentrés, dont les rapports permettent aux préfets de suivre de nombreux indicateurs utiles au pilotage de leur contingent. Si les volumes de logements disponibles restent limités en secteur tendu en raison du faible taux de rotation du parc, comme l'indique le rapport, ils permettent tout de même de loger un nombre significatif de personnes en difficultés. Néanmoins, il conviendra de veiller à ce que 100 % de ce contingent soit utilisé pour loger des personnes relevant des publics auxquels il est exclusivement destiné.

Par ailleurs, le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » prévoit la suppression de la délégation du contingent préfectoral aux communes, après avis des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), ce qui devrait contribuer à l'atteinte de cet objectif. Le projet de loi prévoit

également que 25 % des contingents des autres réservataires et des bailleurs soient consacrés au logement de ces mêmes publics.

La Cour recommande de développer un outil de suivi statistique et anonyme des profils des publics accueillis (recommandation n° 4).

Les différents systèmes d'informations et les infocentres pilotés par les services du ministère en charge du logement permettent déjà d'obtenir des données anonymisées sur les profils des requérants, notamment en matière de droit au logement opposable (DALO) et droit à l'hébergement opposable (DAHO) ou de logement social (Système national d'enregistrement -SNE-, site d'information INFODALO, SYPLO...).

La Cour recommande de mettre en place une structure nationale de coordination pour gérer les mises à l'abri résultant des évacuations de campements illicites (recommandation n° 6).

La prise en charge des personnes vivant dans des campements illicites en vue de leur résorption est encadrée par la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et pilotée par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

Des stratégies territoriales pour le traitement des campements illicites et des bidonvilles en vue de leur résorption pourraient être mises en place, comme en Île-de-France, en s'appuyant sur les diagnostics territoriaux partagés « à 360° » et le cas échéant, les outils de gouvernance et de programmation existants dans les territoires, en particulier les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), les projets régionaux de santé (PRS) et notamment leurs programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les plans d'action élaborés par les recteurs avec l'appui des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), les programmes départementaux d'insertion (PDI) et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Par ailleurs, la prise en charge des personnes vivant dans des campements de grande taille et/ou situés dans des zones tendues doit se faire grâce aux centres d'accueil et d'orientation (CAO).

La Cour recommande de privilégier la construction de logements très sociaux en favorisant les Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans l'allocation des aides à la pierre (recommandation n° 7).

Je partage la préoccupation de la Cour s'agissant de la nécessité de développer le logement d'insertion permettant de favoriser l'accès au

logement des publics aux ressources les plus modestes. A cet égard, les crédits d'aide à la pierre directe sont prioritairement affectés au financement des logements sociaux PLAI destinés aux publics sous plafond de ressources les plus bas. Parmi ces PLAI, en sus des logements ordinaires, ces crédits contribuent également au financement des résidences sociales, dont les pensions de famille, destinées à des personnes fragilisées et aux revenus modestes, pour faire le lien entre hébergement et logement.

Ces modalités de financement sont au cœur de la feuille de route 2015-2017 du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en œuvre en 2013, qui prévoit notamment de financer chaque année 150 000 logements sociaux dont 34 000 PLAI et 5 000 PLAI adaptés. Par ailleurs, dans le cadre de la conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, l'État a réaffirmé l'objectif d'aboutir à la création de 1 500 places supplémentaires par an, en pensions de famille (sur cinq ans).

Sur l'objectif de production de 150 000 logements locatifs sociaux par an, le pacte d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH) pour 2013-2015, poursuivi par une convention signée en septembre 2016, a instauré une dynamique de production qui porte ses fruits : en 2013 ont été financés 117 065 logements locatifs sociaux (LLS) dont 29 734 PLAI, en 2014 134 088 dont 33 000 PLAI, en 2015 132 164 dont 34 000 PLAI, en 2016 139 496 dont 35 000 PLAI. La prévision 2017, adoptée le 1^{er} décembre par le conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre, est de 142 428 LLS dont 38 889 PLAI.

Au-delà des subventions directes accordées par l'État à la production de LLS, une bonification des taux pour des prêts à très long terme ainsi que les aides fiscales ont certainement permis une accélération de la production de logements sociaux et une augmentation de la part représentée par les PLAI (mobilisant le plus d'aides directes et indirectes) dans la production totale.

S'agissant plus particulièrement des PLAI adaptés, le ministère du logement et de l'habitat durable a mis en place, depuis 2014, un programme de développement de l'offre de logements très sociaux à bas niveau de quittance, financé par les majorations des prélèvements prévus par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) versés anciennement au fonds national de développement d'une offre de logement locatif très social (FNDOLLTS) et maintenant au fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Ce programme permet, par l'octroi de subventions exceptionnelles, en complément des subventions apportées par l'État aux PLAI, de financer des opérations destinées à des ménages fragiles rencontrant des difficultés non seulement économiques, mais aussi sociales et dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer et charges maîtrisés, ainsi qu'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, un accompagnement, ou encore des configurations de logement spécifiques. Ces opérations ont donné lieu depuis 2013 à trois appels à projets ayant conduit au financement d'environ 1 600 logements. Ce résultat ne reflète que partiellement la forte mobilisation et le grand intérêt qu'ont montrés les partenaires locaux pour ce programme qui répond à un réel besoin des territoires. Aussi, le dispositif évolue-t-il pour une meilleure efficacité, notamment par sa déconcentration afin d'insérer cette offre, sur la base d'un cahier des charges national, dans la programmation classique.

4

Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser

PRÉSENTATION

Les autoroutes ferroviaires, forme spécifique d'exploitation du rail pour le transport combiné rail-route, visent à favoriser le report de la route vers le rail. Des trains spécialement conçus pour cet usage transportent, selon un rythme cadencé, des camions entiers ou des semi-remorques non accompagnées. La France a développé depuis le début des années 2000 deux autoroutes ferroviaires et s'efforce d'étendre ce réseau.

Faisant suite à son insertion au rapport public annuel de 2012²²³, la Cour a effectué un bilan de la situation de ces autoroutes en 2016. Elle a étendu son analyse aux projets d'extension intervenus depuis son précédent contrôle.

Le développement des autoroutes ferroviaires en France est une entreprise ambitieuse (I). Les deux autoroutes en service présentent toutefois des situations contrastées et des résultats en demi-teinte (II) tandis que les nouveaux projets ont rencontré de nombreux obstacles (III). À l'encontre des espoirs mis en elle, la contribution des autoroutes ferroviaires au report modal apparaît actuellement modeste (IV).

²²³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I. Les autoroutes ferroviaires en France : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir, p. 359-404. La Documentation française, février 2012, 1 033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Les autoroutes ferroviaires françaises : une entreprise ambitieuse

L'autoroute ferroviaire : une forme très spécifique du report modal

Une autoroute ferroviaire est un service de transport combiné entre la route et le rail, permettant à des chargeurs de faire transporter leurs camions sur des wagons spécifiquement conçus à cet effet, pour des trajets de transit. Afin d'inciter les transporteurs routiers à consentir à cette rupture de charge, l'autoroute ferroviaire utilise un système d'embarquement et de débarquement par roulage, simple et rapide pour l'utilisateur, et offre un cadencement des départs et arrivées tout au long de la journée. Elle accueille soit le camion entier (semi-remorque et son tracteur, le chauffeur prenant place dans une navette d'accompagnement), soit la semi-remorque non accompagnée, tractée sur le wagon par roulage.

Les autoroutes ferroviaires se différencient ainsi du transport combiné *stricto sensu* qui utilise des matériels (caisses mobiles ou semi-remorques) conçus pour être transférés de la route au rail par manutention verticale (grue ou portique) et qui s'adresse à des transporteurs spécialistes de l'intermodalité, ayant investi dans ce type de matériel. Plus complexes à charger, les wagons de transport combiné ne nécessitent en revanche pas les mêmes adaptations du réseau que ceux des autoroutes ferroviaires.

Les autoroutes ferroviaires concernent deux types de trajet : le franchissement d'obstacles naturels, pour lequel elles permettent de limiter le nombre de poids lourds empruntant des routes de montagne ou des tunnels, et le transport de longue distance en plaine, par lequel elles diminuent le nombre de camions en transit sur le réseau routier.

A - Le pari des lignes de longue distance

Carte n° 1 : réseau des autoroutes ferroviaires françaises
(en service et en projet)



La France met en œuvre les deux types d'autoroutes ferroviaires. Elle dispose depuis 2003 d'une autoroute de franchissement de montagne avec « l'autoroute ferroviaire alpine », assurant sur 175 km le transport de camions entre les terminaux d'Aiton, en France, et d'Orbassano, en Italie, liaison gérée conjointement par les deux pays.

Elle a également développé deux autoroutes de longue distance : une ligne relie depuis 2007 sur une distance de 1 050 km le terminal du Boulou, près de Perpignan, à celui de Bettembourg, au Luxembourg (« autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg » – AFPL) ; une nouvelle ligne de longue distance (1 400 km), ouverte en mars 2016, relie ce même terminal du Boulou au port de Calais par un itinéraire en grande partie commun avec la précédente. Ces deux autoroutes visent une clientèle de transporteurs internationaux effectuant des trajets de transit sur le territoire français. Par leur longueur, supérieure à 1 000 km, elles n'ont, pour l'instant, pas d'équivalent en Europe.

Les autoroutes ferroviaires françaises utilisent un type de wagon spécifique, le wagon à coque pivotante Modalohr²²⁴. Celui-ci a l'avantage d'être bien adapté aux trajets de longue distance, mais le gabarit en partie basse des deux premières générations de ce matériel a nécessité d'importantes adaptations du réseau ferré et se prêtait mal à des interconnexions européennes. Les autoroutes ferroviaires françaises se différencient en cela de leurs homologues européennes, qui reposent sur des choix techniques différents.

Les autoroutes ferroviaires européennes

Les autres autoroutes ferroviaires européennes offrent des liaisons de courte et moyenne distance de franchissement d'obstacle pour des camions entiers accompagnés. Il s'agit de la liaison transmanche, longue de 50 km, assurée depuis 1994 par les navettes d'Eurotunnel. Il s'agit également des « chaussées roulantes » de transit alpin traversant les territoires de la Suisse et de l'Autriche²²⁵ selon un axe nord-sud, sur des distances variant entre 100 et 400 km. Ces dernières utilisent des wagons « à petites roues », moins exigeants en termes de gabarit mais peu adaptés aux trajets de longue distance.

²²⁴ Produit par le constructeur français *Modalohr SAS*, filiale du groupe *Lohr*.

²²⁵ Fribourg/Novare, Bâle/Lugano, Singen/Milan, Wörgl/Brennersee, Wörgl/Trente, Wels/Maribor, Salzburg/Trieste.

Les « chaussées roulantes » suisses, qui transportent environ 110 000 camions par an, sont gérées par un opérateur choisi après appel d'offres et sont subventionnées. Elles sont l'un des éléments d'une vaste politique de report modal du trafic de transit, objectif inscrit dans la constitution helvétique. Cette politique bénéficie d'investissements d'infrastructure massifs, notamment sur les tunnels de base du Lötschberg, du Saint-Gothard et du Ceneri, et de puissantes incitations des chargeurs à transférer leurs cargaisons sur le rail (chaussée roulante mais surtout transport combiné non accompagné qui draine les plus gros volumes) via un péage routier sur les poids lourds, un renforcement des contrôles routiers et un soutien financier aux acteurs du report modal. Selon des estimations citées par l'Office fédéral des transports suisse, l'ensemble de ces mesures permet d'extraire près de 700 000 camions par an des trajets routiers de transit alpin.

Sur les autres réseaux européens, le transport ferroviaire de semi-remorques sur longues distances s'effectue pour l'instant par transport combiné (chargement vertical), telles les lignes Vienne-Duisburg ou Vérone-Rotterdam.

B - Des objectifs ambitieux assignés par l'État

Le report sur des autoroutes ferroviaires d'une partie des trajets effectués par des poids lourds est considéré par la puissance publique comme un facteur de diminution des nuisances qui s'attachent au transport routier : bruit, pollution, encombrement des réseaux routiers, risques liés au transport de produits dangereux. La référence reste la politique suisse en la matière, même si le contexte géographique et réglementaire est différent (cf. *supra*).

Le Grenelle de l'environnement et l'Engagement national pour le fret ferroviaire²²⁶ ont défini une politique de report modal qui vise à faire passer de 14 % à 25 % en 2022 la part du transport n'utilisant pas les voies routières et aériennes. Partant de l'expérience de l'autoroute ferroviaire alpine et de l'AFPL, ces textes ont prévu la création d'un véritable réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence, comportant dans une première phase le prolongement de l'autoroute ferroviaire alpine jusqu'à la région lyonnaise et la création d'une « autoroute ferroviaire atlantique » entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France.

²²⁶Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Engagement national pour le fret ferroviaire du 16 septembre 2009.

Ce réseau devait être capable de fournir une alternative performante aux transports routiers de longue distance, notamment pour des trajets de transit, en transportant dès 2020 500 000 camions, soit une économie annuelle de 450 000 tonnes de CO₂.

II - Deux autoroutes ferroviaires en service : des situations très contrastées

A - L'autoroute ferroviaire alpine : un régime provisoire qui dure depuis treize ans

Créée par une convention franco-italienne de 2003, l'autoroute ferroviaire alpine constituait initialement une expérimentation dont le subventionnement était à ce titre admis par la Commission européenne jusqu'en 2013. Elle est exploitée depuis l'origine par une société de droit italien, *Autostrada Ferroviaria Alpina* (AFA), filiale commune de la SNCF et de son homologue *Trenitalia*, constituée à la demande des deux États.

a) Une activité déficitaire fortement subventionnée

Après l'échec d'une procédure de mise en concession engagée en 2009, la Commission a accepté la prolongation du subventionnement jusqu'en 2018, sous un régime qualifié de transitoire et non plus d'expérimental, à l'issue duquel devrait en principe avoir abouti un nouvel appel d'offres. Le fonctionnement de l'autoroute ferroviaire alpine reste ainsi fortement subventionné, même si le niveau de l'aide publique a baissé, passant de 63 % des recettes en 2010 à 54 % en 2015. La charge, de 9,08 M€ en 2015, en est assurée à parité entre l'Italie et la France, soit cette année-là une contribution française de 4,54 M€.

En raison de la complexité de la négociation entre les diverses parties prenantes, cette subvention n'est définie chaque année que très tardivement, en cours d'exercice, parfois même après la clôture de l'exercice. De ce fait, il est impossible de conditionner son montant à l'atteinte d'objectifs fixés dans un plan d'affaires. La procédure se borne, pour l'essentiel, à combler un déficit d'exploitation déjà largement constitué, ôtant au mode de calcul de la subvention tout caractère incitatif qui permettrait une amélioration de la rentabilité.

b) Une faible contribution au report modal alpin

De fait, l'activité de l'autoroute ferroviaire alpine connaît une certaine stagnation. Si son trafic a connu une augmentation de 20 % en 2013 grâce à l'achèvement de travaux d'adaptation du gabarit de la ligne qui a permis de ne plus limiter l'activité au transport de citernes et l'a ouverte aux camions bâchés, il a lentement décru depuis lors.

Tableau n° 1 : trafic de l'autoroute ferroviaire alpine

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Nombre de passages</i> | 25 923 | 25 681 | 31 616 | 29 722 | 28 699 |

Source : Cour des comptes d'après SNCF Logistics

Ce trafic ne représente en moyenne qu'entre 50 et 60 camions dans chaque sens par jour ouvré. Si l'on compare le trafic capté par l'autoroute ferroviaire alpine au nombre de poids lourds empruntant les deux tunnels routiers alpins du Fréjus et du Mont-Blanc, sa part apparaît marginale, à peine supérieure à 2 % de l'ensemble de ces flux.

Tableau n° 2 : trafic de poids lourds traversant les Alpes du nord

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Tunnel du Fréjus</i> | 734 670 | 677 876 | 662 995 | 666 527 | 676 956 |
| <i>Tunnel du Mont-Blanc</i> | 605 955 | 580 978 | 549 175 | 553 680 | 575 567 |
| <i>Autoroute ferroviaire alpine</i> | 25 923 | 25 681 | 31 616 | 29 722 | 28 699 |
| <i>Autoroute ferroviaire alpine : % du total</i> | 1,90 % | 2,00 % | 2,54 % | 2,38 % | 2,24 % |

Source : Cour des comptes d'après DGITM et SNCF Logistics

La ligne souffre encore d'un problème de qualité de service, en termes de ponctualité et du fait d'un trop fort taux de suppressions de trains liées, notamment, aux travaux d'infrastructure. Elle ne draine qu'une clientèle essentiellement régionale, et les difficultés à identifier un site en mesure d'accueillir un terminal en région lyonnaise limitent les perspectives d'élargissement de sa zone de chalandise.

Demeurant depuis 13 ans dans un statut provisoire²²⁷, l'autoroute ferroviaire alpine a un avenir encore incertain : fortement subventionnée, gérée sans enthousiasme par les deux pays, elle peine à trouver son créneau.

B - L'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg : un équilibre fragile

À l'inverse de l'autoroute ferroviaire alpine, l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg (AFPL) est issue d'une initiative privée, tout en ayant bénéficié de financements et de l'appui des États français et luxembourgeois. Depuis sa mise en service en 2007, l'AFPL est gérée par la société *Lorry Rail*, société de droit luxembourgeois associant la SNCF, actionnaire majoritaire depuis 2010, son homologue luxembourgeoise CFL et le constructeur *Modalohr*.

a) Des contraintes persistantes de circulation

La Cour avait relevé en 2012 que la montée en puissance de la ligne était handicapée par les travaux d'adaptation du réseau nécessaires à la circulation des wagons *Modalohr*, qui n'avaient pas été effectués préalablement à l'annonce de la mise en service de 2007. Elle l'était également par les limites capacitaires des deux terminaux et par des contraintes de circulation de ses convois.

L'AFPL a vu depuis se poursuivre les investissements d'adaptation du réseau et du terminal du Boulou²²⁸, financés essentiellement par l'État via l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

²²⁷ Le 6 octobre 2016, dans le cadre de son plan d'action pour la relance du fret ferroviaire, le Gouvernement a annoncé son intention de lancer début 2017 un appel d'offres pour pérenniser le service de cette autoroute.

²²⁸ Le Luxembourg ayant engagé un effort similaire depuis 2012 sur le terminal de Bettembourg.

(AFITF). Ces travaux, qui bénéficient également aux convois du transport combiné, devraient se poursuivre jusqu'en 2018 et représenter un effort total de près de 70 M€ sur la période 2007-2018. La ligne dispose désormais d'itinéraires alternatifs sur 60 % de son parcours, tandis que le terminal du Boulou, commun avec la nouvelle autoroute Calais – Le Boulou²²⁹, offre une capacité d'accueil améliorée.

Les progrès sont en revanche plus limités s'agissant de la circulation des convois : la procédure d'« avis de transport exceptionnel », qui soumet jusqu'à présent chaque convoi à un long processus d'aval préalable à son insertion dans les circulations, s'est peu allégée et reste incompatible avec le service hautement cadencé qu'exige ce type de transport. De même, les restrictions de circulation causées par les chantiers de rénovation du réseau ferré national, qui touchent tous les convois de fret, perturbent particulièrement la régularité de ce service de transport.

La circulation des convois reste ainsi contrainte et permet difficilement à l'AFPL d'atteindre son rythme commercial de quatre navettes par jour dans chaque sens.

b) Une augmentation de l'activité permise par l'allongement des convois

L'AFPL a connu un réel développement de son trafic jusqu'en 2013, l'activité demeurant depuis à un niveau d'environ 40 000 passages par an. Elle semble avoir trouvé sa clientèle, constituée de clients réguliers et d'utilisateurs plus volatils, et comprenant un grand nombre de chargeurs étrangers.

Compte tenu de la difficulté de multiplier le nombre de convois, cette évolution n'a été possible que par l'allongement des trains. L'adaptation progressive des normes et l'amélioration du savoir-faire du tractionnaire Fret SNCF ont en effet permis, à partir de 2015, de faire tracter par une seule locomotive des trains de 850 m et de 2 300 tonnes. L'augmentation ainsi possible du nombre de semi-remorques par convoi entraîne une amélioration de la rentabilité du service.

Cependant, les performances de la ligne pâtissent encore de nombreux retards, principalement dus aux problèmes d'infrastructure et à des aléas de traction. En augmentation depuis 2011, ces retards touchaient 35 % des trains en 2014. L'opérateur a consacré des efforts importants à ce

²²⁹ Appelée aussi « autoroute ferroviaire Côte d'Opale – Le Boulou ».

problème, ce qui a permis une diminution sensible de la durée des retards à compter de 2016.

Globalement, le trafic de l'AFPL représente encore une contribution modeste en termes de report modal : les 40 000 semi-remorques transportées annuellement sur cette ligne doivent être comparées au nombre de camions transitant par la route sur le même axe, estimé à 630 000 unités par an²³⁰. Le trafic de l'AFPL ne représente donc que 6 % de l'ensemble du trafic de poids lourds sur cet axe.

c) Un équilibre d'exploitation fragile

L'AFPL a connu une amélioration lente de ses résultats d'exploitation, qui a permis à l'exploitant d'atteindre récemment un résultat positif, alors même que la ligne, contrairement à son homologue alpine, n'est pas subventionnée²³¹. Ce résultat semble fragile et paraît conditionné à la poursuite de l'effort d'amélioration de la qualité de service mais aussi au maintien d'une tarification incitative pour les transporteurs routiers. Or la baisse observée du prix du carburant réduit l'attractivité de ce service de transport par rapport à la route.

III - Des projets nouveaux difficiles à concrétiser

A - La création d'une autoroute ferroviaire au départ de Marseille : un projet gelé

La SNCF, intervenant via sa holding *TLP*, a signé le 12 janvier 2011 avec le grand port maritime de Marseille, la société *Louis Dreyfus Armateurs* et le fonds d'investissement *OptiCapital*, un protocole d'accord visant à mettre en service une autoroute ferroviaire entre le port de Marseille et Avignon, où elle se raccorderait à l'axe utilisé par l'AFPL. Ce projet avait vocation à traiter notamment des flux de poids lourds

²³⁰ Source : SNCF Mobilités.

²³¹ Elle a néanmoins perçu des aides remboursables pour le démarrage de son activité, ainsi que des subventions d'investissement pour ses installations du Boulou et une avance remboursable de l'AFITF pour l'acquisition des 150 wagons *Modalohr* qu'elle utilise.

acheminés par voie maritime en provenance ou à destination du Maghreb. Dans cette perspective, 2,37 M€ d'investissements ont été consentis pour mettre au gabarit le tunnel ferroviaire de la Nerthe, au nord de Marseille, financés par l'AFITF, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), le département des Bouches-du-Rhône et le grand port maritime de Marseille.

Ces investissements auront été jusqu'à présent inutiles. La SNCF s'est retirée du projet après que des études ont mis en évidence un marché insuffisant pour justifier l'ouverture d'un tel service. D'autres opérateurs privés discutent depuis de ce projet, qui n'a néanmoins connu aucune avancée depuis 2012.

B - L'autoroute ferroviaire atlantique : l'échec coûteux d'un grand projet public

Le projet d'une autoroute ferroviaire atlantique, reliant, sur une distance de 1 050 km, le pays basque au nord de la France, a connu une gestation difficile. Lancée en 2007, devenue en 2009 un projet phare du Grenelle de l'Environnement, cette autoroute, dans sa version ultime, devait relier un terminal situé à Tarnos, au nord de Bayonne, à un autre situé à Dourges, au sud de Lille, et entrer en service en 2011. Ce projet a bénéficié d'un fort engagement de l'État, matérialisé par un protocole entre ce dernier et les cinq régions intéressées, et par le financement, sur crédits de l'AFITF et des régions concernées, de travaux d'aménagement du réseau ferroviaire à hauteur de 52,5 M€.

Il s'est néanmoins heurté à de nombreuses vicissitudes, notamment un avis très réservé du Commissariat général à l'investissement sur son bilan socio-économique, et un rapport de l'Autorité environnementale qui soulignait les risques en matière de nuisances sonores et de vibrations. L'État a néanmoins signé en 2014 avec *VIA Atlantique*, filiale de la SNCF, un contrat de concession de 15 ans pour l'exploitation de la ligne.

Les difficultés se sont par la suite amplifiées : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (désormais Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) a rendu un avis défavorable au projet d'accord-cadre entre Réseau ferré de France (désormais SNCF Réseau), *VIA Atlantique* et l'État en s'inquiétant de ses conséquences en termes de concurrence et de libre accès au réseau. Surtout, le projet rencontrait de fortes oppositions au sein de la commune de Tarnos en raison des nuisances provoquées par la traversée régulière de la ville par des convois ferroviaires de 850 m.

Cette dernière raison semble avoir été déterminante pour amener, le 30 avril 2015, le Gouvernement à annoncer que la concession ne serait finalement pas affermie, ce qui revenait à un abandon du projet sous cette forme. Un nouveau tracé est maintenant évoqué, susceptible de relier un terminal situé à Vitoria, en Espagne, à celui de Dourges, mais ce projet, qui commence à être discuté avec le partenaire espagnol, n'est pas envisageable avant 2020 au plus tôt.

L'abandon du projet d'autoroute ferroviaire atlantique sous sa forme actuelle représente pour l'État et les collectivités concernées un coût estimé par la Cour à 69,3 M€, dont une quarantaine dépensés en pure perte, à savoir l'indemnité de 16,8 M€ versée au concessionnaire et près de la moitié (25,5 M€) des 52,5 M€ d'investissements engagés, correspondant à des études et travaux d'adaptation du réseau qui resteront sans objet même si le projet renaît un jour au départ de Vitoria.

C - L'autoroute ferroviaire Calais – Le Boulou : un projet prometteur au démarrage laborieux

La création d'une autoroute ferroviaire entre le port de Calais et le terminal du Boulou est une initiative de l'entreprise *VIIA*, filiale de la SNCF, en 2013. Elle vise à offrir aux transporteurs routiers effectuant une liaison par ferry en provenance ou à destination de Douvres, au Royaume-Uni, un service d'acheminement de leurs semi-remorques jusqu'à la frontière franco-espagnole. Ce service, intitulé « *VIIA Britanica* », constitue une nouvelle autoroute, même si son tracé est en partie commun avec celui de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg. Le projet prévoit par ailleurs une extension vers l'Italie à compter de 2017, la ligne offrant à hauteur d'Ambérieu-en-Bugey une connexion vers Orbassano, utilisant un tracé commun à celui de l'autoroute ferroviaire alpine.

Outre l'important marché potentiel représenté par le nombre de poids lourds effectuant un trajet transmanche, ce projet bénéficie de plusieurs atouts : il profite des investissements déjà réalisés pour la partie commune du réseau avec l'AFPL, limitant les investissements d'infrastructure à des travaux d'adaptation sur l'embranchement vers Calais, à hauteur de 17,99 M€ d'investissements financés par l'AFITF. S'y ajoutent la création d'un terminal à Calais, financé conjointement par le port et l'Union européenne, et l'aménagement du terminal du Boulou, qui profite également à l'AFPL.

Cette autoroute utilise les wagons *Modalohr* de 3^{ème} génération, dits *UIC*, qui ne nécessitent pas d'aménagement du réseau pour s'adapter à son gabarit bas²³² et sont considérés comme capables de circuler sur les principaux corridors de fret européen. La société *VIA* a acquis 105 wagons de ce modèle en 2014 et prévoit d'en acquérir 110 autres pour la liaison Calais-Orbassano.

L'objectif initial était d'assurer dès 2015 deux allers-retours quotidiens six jours par semaine, pour atteindre cinq ans après un régime de croisière de 40 000 semi-remorques par an.

Ce projet, qui renforcerait significativement la capacité de report modal des autoroutes ferroviaires françaises, peine à démarrer en raison de la situation sécuritaire prévalant à Calais et du risque d'accident dû aux tentatives d'embarquement de très nombreux migrants qui peuvent profiter du passage des trains à faible vitesse pour accéder au port. Après une première mise en service le 29 mars 2016 suivie de trois mois de fonctionnement difficile, l'autoroute a dû interrompre son service au début de l'été dans l'attente d'une amélioration de la situation.

IV - Des résultats éloignés des ambitions initiales

A - Une montée en puissance qui se heurte aux limites du réseau ferroviaire français

À l'inverse de la situation suisse, les seuls leviers des autoroutes françaises pour s'attacher une clientèle volatile de transporteurs routiers sont leurs tarifs, dont l'attractivité est minée par la baisse du prix du gasoil, et une qualité de service satisfaisante.

Cette dernière est fragilisée par les caractéristiques du réseau ferroviaire français – un réseau en étoile, des nœuds ferroviaires importants – et un encombrement lié aux travaux de rénovation en cours, qui amènent à accorder la priorité au transport de passagers par rapport au fret ferroviaire. Les autoroutes ferroviaires sont particulièrement sensibles à ces handicaps du fret, leur modèle économique étant fondé sur un système

²³² La connexion vers Orbassano nécessitera néanmoins de vérifier que certaines parties anciennes du réseau respectent elles-mêmes ce gabarit.

de navettes hautement cadencées, particulièrement exigeant en termes de régularité et de fluidité du trafic.

Les perspectives de connexions vers les réseaux européens, jusqu'à limitées par le gabarit du wagon *Modalohr*, paraissent meilleures avec la dernière génération de ce matériel. Il reste à déterminer si le modèle français d'autoroute ferroviaire sur longue distance pourra susciter l'intérêt d'autres acteurs au niveau européen. Beaucoup ont fait jusqu'à présent le choix du transport combiné par chargement vertical pour ce type d'acheminements.

B - Une part encore limitée du trafic

La contribution des autoroutes ferroviaires au report modal est encore faible. Le nombre total de semi-remorques transportées par les deux autoroutes ferroviaires en service était d'environ 70 000 unités en 2015. La montée en puissance de l'autoroute Calais-Le Boulou permettrait, en rythme de croisière, d'atteindre un volume total, non négligeable, de 110 000 semi-remorques transportées par an, qui resterait néanmoins nettement en deçà de l'objectif de 500 000 camions fixé pour 2020 par l'Engagement national pour le fret ferroviaire.

Le transport ferroviaire de semi-remorques assurait, en 2015, 15 % du transport combiné français, soit un pourcentage proche du taux européen de 18 %²³³. Néanmoins, ce transport combiné ne représentait que 4,1 % du volume total du fret ferroviaire français, qui lui-même ne constituait que 10,6 % du transport terrestre de marchandises. Le transport routier, quant à lui, continuait à assurer 87,1 % du transport de marchandises²³⁴.

C - Pour la collectivité, un coût certain mais un bénéfice qui reste à démontrer

Au cours de la période 2010 à 2015 examinée par la Cour, le montant total des crédits publics engagés au titre des deux autoroutes en service et des projets en cours ou gelés s'est élevé à 213 M€. Ces

²³³ Source : Union Internationale pour le Combiné Rail Route (UIRR) et ministère chargé des transports.

²³⁴ Source : comptes des transports 2015.

investissements d'infrastructure profitent également aux autres types de transport de fret.

Si ce montant peut paraître peu élevé à l'échelle des investissements ferroviaires, encore faut-il qu'il permette d'atteindre des résultats probants justifiant ces financements publics. Il est souhaitable, à ce titre, que soit effectué un bilan socio-économique mais surtout environnemental des autoroutes ferroviaires existantes afin de mesurer le bénéfice qu'en retire la collectivité, au regard de l'objectif fixé par l'Engagement national pour le fret ferroviaire d'une économie annuelle de 450 000 tonnes de CO₂ à l'horizon 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré les ambitions initiales, le développement des autoroutes ferroviaires françaises a été beaucoup plus lent qu'espéré, handicapé par les tâtonnements technologiques sur le matériel roulant et le poids des investissements sur le réseau ferroviaire français.

On peut espérer qu'elles entrent dans une nouvelle phase où, capitalisant sur les efforts fournis et bénéficiant d'interconnexions européennes, elles pourront apporter une contribution beaucoup plus significative aux objectifs de report modal qui justifiaient le soutien des pouvoirs publics à leur développement.

Ce développement restera néanmoins fragile compte tenu de l'inadaptation du réseau à ce type de circulations et d'une concurrence de la route toujours aussi vive. Les autoroutes ferroviaires françaises ne bénéficient pas des puissantes incitations au transfert de la route au rail dont profitent leurs homologues suisses, l'abandon de l'écotaxe poids lourds illustrant les difficultés de mettre en œuvre en France une politique de report modal.

La Cour formule deux recommandations :

- 1. mettre en œuvre d'ici 2018 la mise en concession de l'autoroute ferroviaire alpine et poursuivre la réduction de son subventionnement ;*
 - 2. évaluer le bénéfice socio-économique et environnemental apporté à la collectivité par l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg.*
-

Réponses

| | |
|---|-----|
| Réponse commune de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche | 332 |
| Réponse commune du président du directoire de la SNCF, président-directeur général de SNCF Mobilités, du directeur général de Lorry-Rail S.A. et du président de la société Viia | 336 |
| Réponse du président-directeur général de SNCF Réseau..... | 339 |
| Réponse du président de la société Autoroute Ferroviaire Alpine | 340 |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Ministre de l'économie et des finances |
| Secrétaire d'État chargé du budget |

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
CHARGÉE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE
CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES
TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

Nous souhaitons en préambule vous indiquer que l'État a œuvré, autant qu'il lui était possible, à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport public annuel de 2012 (« Les autoroutes ferroviaires : premiers enseignements et enjeux pour l'avenir »). Son engagement en faveur du développement des autoroutes ferroviaires s'est, notamment, matérialisé par la mise en place d'itinéraires de secours permettant de fiabiliser les performances des services, et par l'identification des infrastructures principales, supports des services, et des plateformes du Boulou et de Dourges dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). En outre, le développement des spécificités techniques d'interopérabilité (STI) au niveau communautaire permet, aujourd'hui, de disposer de matériels roulants (dits UIC) plus facilement aptes à la circulation dans les différents pays européens.

Nous partageons l'analyse de la Cour en ce qu'elle permet à nouveau, d'une part, de mettre en lumière les spécificités, le contexte difficile dans lequel évoluent ces services de transport et la complexité de leur mise en place, et d'autre part, de souligner les facteurs externes limitant encore leur compétitivité.

En effet, le développement de ces services nécessitera la réduction du différentiel de compétitivité entre ceux-ci et le transport routier de marchandises, qui constitue leur concurrent direct sur les principaux axes. Cette évolution induira notamment l'amélioration de leur modèle économique. Ces conditions, cruciales pour le développement de ce mode de transport, font d'ailleurs l'objet de travaux de la Conférence ministérielle sur le fret ferroviaire et de la Conférence nationale sur la logistique, qui associent l'ensemble des acteurs concernés.

Tout en souscrivant à l'essentiel des analyses de la Cour, certains constats concernant les sujets techniques de l'intermodalité rail-route mériteraient d'être nuancés.

En effet, si le gabarit bas spécifique a, un temps, handicapé le développement des services d'autoroute ferroviaire, l'innovation dont ont fait preuve les constructeurs de matériels roulants a permis depuis de lever cette contrainte. Le traitement du gabarit haut doit nécessairement – pour un réseau ferré national construit essentiellement au XIX^{ème} siècle – faire l'objet de compromis entre la fraction des camions en circulation captable

par les services d'autoroute ferroviaire et le coût induit par les adaptations d'infrastructure nécessaires, qui grèvent la rentabilité socio-économique des opérations. De plus, le sujet des gabarits des matériels roulants constitue un enjeu pour le transport combiné dans son ensemble, au-delà des autoroutes ferroviaires, comme l'illustre la ligne POLT1 (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse) aujourd'hui inaccessible aux trains du transport combiné par caisse, reportés usuellement sur l'axe Atlantique en raison de leur gabarit.

La Cour pointe par ailleurs les différences entre les services exploités en France et les autres services existants en Europe. Nous tenons à souligner que la finalité, régulièrement rappelée en Suisse, du report du trafic de transit sur le rail est identique en France qui l'a notamment inscrite dans la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Il nous semble, toutefois, délicat d'opérer une comparaison stricte entre nos deux pays. En effet, une adaptation à la géographie française et aux caractéristiques de ses infrastructures est nécessaire. Il s'agit, en premier lieu, de proposer des trajets de longue distance dont l'équilibre du modèle économique soit plus aisément atteignable. En second lieu, il importe de mettre en place des solutions techniques, notamment pour le matériel roulant, compatibles avec ces distances et plus facilement adaptées au réseau ferré national.

Concernant les différents services en exploitation ou les projets en cours, certaines des analyses de la Cour appellent de notre part les observations suivantes.

S'agissant de l'autoroute ferroviaire alpine (AFA), la France et l'Italie restent mobilisées dans la démarche de pérennisation de ce service au-delà de 2018 en relançant une nouvelle consultation internationale prévue dans les prochains mois. Dans l'immédiat, grâce à l'accord de la Commission européenne en 2015 sur les aides d'État, l'exploitation peut se poursuivre sous sa forme actuelle jusqu'en 2018, notamment grâce au développement du trafic de remorques de dimension standard, rendu possible par la mise au gabarit du tunnel ferroviaire du Fréjus.

En outre, ce service constitue aujourd'hui un élément incontournable du transport de marchandises dangereuses entre la France et l'Italie, dont le transit par les tunnels routiers est strictement encadré.

Concernant plus spécifiquement les services sur l'axe Perpignan- Luxembourg, la Cour souligne les progrès réalisés (itinéraires de secours, amélioration du terminal du Boulou, trains longs ...) tout en indiquant les voies potentielles d'amélioration qui nécessiteront des efforts

complémentaires. Nous tenons à rappeler, à cet égard, que l'opérateur du service Perpignan-Luxembourg a d'ores et déjà remboursé l'avance consentie par l'Agence française de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) relative à l'acquisition de wagons et rembourse comme prévu l'aide au démarrage allouée.

De plus, afin de lever toute ambiguïté concernant les coûts, nous précisons que les financements affectés à l'itinéraire Perpignan-Luxembourg seront d'environ 54,5 M€ sur la période 2007-2018²³⁵. Quant à l'itinéraire complémentaire vers Calais, il représente un coût d'environ 18 M€²³⁶ financé par l'État.

Concernant l'axe Atlantique, le projet de mettre en place des services d'autoroute ferroviaire, que nous avons souhaité poursuivre aujourd'hui en partenariat avec l'Espagne, est également un dossier d'une particulière complexité.

La Cour rappelle dans son rapport certaines évaluations jugées négatives reçues par le projet sous concession. Toutefois, une appréciation plus complète nécessite de mentionner que plusieurs institutions ont rendu des évaluations ou des avis positifs sur ce projet : avis favorables de la commission d'enquête publique et de la Commission européenne et évaluation très favorable du dossier de demande de subvention européenne. De son côté, la contre-expertise du Commissariat Général à l'Investissement (CGI), s'appuyant sur le rapport Quinet²³⁷, à la base de l'actualisation du cadre de l'évaluation socio-économique des projets de transport en 2014, a conclu que le bilan socio-économique du projet était équilibré au niveau européen, avec un taux de rentabilité interne de 5,4 %²³⁸. Cette orientation du CGI vers la dimension européenne du projet a d'ailleurs conforté la demande de soutien financier sollicité auprès des institutions européennes pour ce projet.

De plus, nous ne rejoignons pas entièrement l'analyse de la Cour concernant le coût du projet Atlantique sous concession. Selon les éléments transmis précédemment à la Cour, le montant total des engagements financiers (contrat de concession et travaux d'infrastructure) a été d'environ 150 M€. Compte tenu de la résiliation du contrat, seulement

²³⁵ 47,1M€ sur le réseau ferré national et 7,35 M€ pour l'aménagement du terminal

²³⁶ 16,3 M€ sur le réseau fer ré et 1,68 € pour le terminal.

²³⁷ « L'évaluation socio-économique des investissements publics » - rapport de mission du Commissariat général à la stratégie et à la prospective présidée par Emile Quinet - septembre 2013.

²³⁸ Grâce notamment à l'allongement à 1000 m des trains du service.

environ 53,8 M€ sur le total des engagements seront effectivement payés y compris l'indemnisation du concessionnaire.

La Cour semble, par ailleurs, considérer comme hypothétique la relance d'un projet d'autoroute ferroviaire atlantique. Nous soulignons, cependant, qu'un engagement politique entre la France et l'Espagne, a d'ores et déjà été pris en octobre 2015 pour mener une collaboration active sur les services d'autoroutes ferroviaires entre nos deux pays, et notamment sur la relance de ce service sur l'axe atlantique à partir de la plateforme de Vitoria, qui était déjà en projet côté espagnol. Le travail technique est actuellement en cours suivant une feuille de route validée par les ministres concernés des deux pays, et doit se formaliser par le lancement très prochain d'un Appel à Manifestation d'Intérêt.

Plus globalement, pour l'ensemble des autoroutes ferroviaires, les éléments chiffrés semblent conduire à évaluer l'engagement global de l'État à 213 M€ pour la période sous revue (2010-2015), dont seuls 116 M€ environ seront, au vu des conventions en cours de clôture, effectivement payés. Cette différence s'explique essentiellement par l'arrêt du projet d'autoroute ferroviaire Atlantique sous concession.

Enfin, les différentes consultations publiques relatives à ces projets, ont montré que le terme « autoroute » est généralement associé par nos concitoyens à la construction de nouvelles infrastructures lourdes. La mise en place de ces services de ferroutage, circulant sur les voies existantes, pâtit véritablement de cette image éloignée de la réalité et de leur objectif vertueux. Ce phénomène nécessitera donc de la part de l'ensemble des acteurs impliqués sur ces sujets, et notamment de l'État, des efforts de pédagogie tout particuliers.

En conclusion, si les services de transport combiné par caisse et d'autoroute ferroviaire ne peuvent être dissociés du contexte de forte tension que connaît le fret ferroviaire en général, l'intervention de l'État dans ce domaine a d'ores et déjà permis de faciliter le développement de nouveaux services en capitalisant les investissements déjà réalisés.

Il s'agit ainsi pour l'État, notamment en suscitant et en appuyant les initiatives privées, de permettre à la France de disposer, à terme, d'un réseau interconnecté capable de développer des services de ferroutage et d'améliorer le bilan environnemental du transport de marchandises par des solutions massifiées répondant aux besoins des clients.

C'est ainsi que l'initiative du chargeur EKOL, en partenariat avec SNCF VIIA et avec l'appui de notre Ministère, a permis la circulation depuis 2016 d'un aller-retour quotidien de semi-remorques sur wagons entre le Port de Sète et le terminal de Noisy-le-Sec, dans la continuité d'une

liaison maritime entre ce même port et la Turquie. Cette première circulation fait partie d'un projet plus ambitieux du même chargeur de développer de tels services en France et en Europe. D'autres initiatives sont attendues par ailleurs.

Poursuivant cet objectif et dans la continuité des suites données au rapport public annuel 2012 de la Cour, l'État s'attachera à mettre en œuvre les nouvelles préconisations de ce rapport concernant, d'une part, l'autoroute ferroviaire alpine avec sa mise en concession d'ici 2018 et la réduction de son subventionnement et, d'autre part, l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg par la réalisation d'un bilan socio-économique et environnemental.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA
SNCF, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF
MOBILITÉS, DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LORRY-RAIL S.A.
ET DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ VIIA**

SNCF partage pour l'essentiel le bilan dressé à date, et en particulier le retard constaté dans les services déployés à ce jour au regard des ambitions affichées en 2009 et confirmées en 2013.

Avant de revenir sur les causes de ce retard, il me paraît utile de réitérer certaines précisions pour éviter des malentendus que la Cour a généralement bien levés.

D'abord, l'appellation « autoroutes ferroviaires » s'avère en elle-même, source de confusion. Dans le cas précis, il ne s'agit pas d'une infrastructure spécifique, les « autoroutes ferroviaires » circulant sur le réseau ferroviaire existant ; il s'agit plutôt d'un service de transport et plus précisément d'une fréquence de convois entre une origine et une destination.

Outre l'appellation, la confusion a pu provenir également du fait que les deux premières générations de wagons Lohr utilisés spécifiquement pour ce service d'autoroute ferroviaire, avaient nécessité sur certaines portions du réseau des aménagements du gabarit bas. La troisième génération de ces wagons Lohr est, elle, conforme aux normes dites UIC et donc ces wagons ne nécessitent pas d'aménagements particuliers sur l'infrastructure ferroviaire.

Il importe aussi de bien préciser la nature de certains des montants évoqués par la Cour :

- les travaux sur l'embranchement vers Calais d'un montant de 17,99 M€ (2^{ème} paragraphe du III C) profiteront à tout trafic ferroviaire de et vers le port de Calais ;
- SNCF estime aussi nécessaire de dissiper tout malentendu qui naitrait de l'indemnité de 16,8 M€ versée au concessionnaire suite à l'abandon de l'autoroute ferroviaire atlantique (évoquée au dernier paragraphe du III, B). Cette somme correspond pour l'essentiel au remboursement de travaux engagés par des tiers dans le cadre dudit projet (études et premiers travaux sur les terminaux notamment).

La Cour a mis en exergue le décalage entre les services déployés, ou en passe de l'être, et les ambitions affichées. Ce décalage doit cependant être relativisé et mérite sans doute de s'interroger sur ses causes.

Ainsi le retard constaté dans les services déployés à ce jour au regard des ambitions affichées est réel. Pour autant, je constate que l'autoroute ferroviaire longue distance parvient à capter 10 % des flux des mêmes origine-destination (l'AFPL dépasse les 60 000 unités transportées et c'est bien cette totalité des unités transportées qui est à mettre en regard des 630 000 ensembles routiers décomptés).

Surtout, si l'on ajoute aux deux autoroutes ferroviaires en fonctionnement, celles à partir de Calais, dont le décalage est extérieur à toutes les parties, le volume transporté est supérieur à 180 000 unités.

D'ores et déjà sur 2015, les autoroutes en fonctionnement représentent 5 % du trafic ferroviaire exprimé en tonnes-kilomètres. Si l'on raisonne en kilomètres-camions évités, elles représentent un trafic équivalent à celui des navettes-camions du tunnel sous la Manche et il s'agit là d'un report venant de la route et non, comme le tunnel, du maritime, ce qui me semble être encore plus vertueux.

Quant aux causes de ce retard, l'ampleur des travaux de rénovation du réseau n'y est pas étrangère. En effet, les autoroutes ferroviaires, comme le combiné continental en général, supposent des sillons fiables et de qualité, d'autant plus difficiles à garantir que ce sont pour l'essentiel des sillons longs qui ont donc de grandes probabilités, sur une partie du parcours, de rentrer en conflit avec des travaux.

A cet égard, le non-aboutissement du projet d'autoroute ferroviaire atlantique, même si la décision finale de non-affermissement a été prise par l'État, a résulté aussi de ce contexte de travaux : ainsi il aurait fallu dérouter l'itinéraire par un tronçon non électrifié entre Niort-Saintes et

Bordeaux, au lieu de l'itinéraire normal Poitiers-Bordeaux par Angoulême qui va subir de lourds travaux pendant plusieurs années.

On peut aussi relever un certain manque de doctrine de la part des services de l'État quant au cadre juridique dans lequel peuvent se développer les services d'autoroute ferroviaire.

Le franchissement d'obstacles naturels, avec une distance courte, appelle une contribution publique en fonctionnement et donc a priori la mise en place d'un système de délégation de service public (DSP).

Il n'en va pas de même pour un service sur longue distance qui doit pouvoir, avec des sillons à peu près fiables, trouver son modèle économique. Reste toutefois la question de la construction des terminaux nécessaires. Pour permettre un coût de passage compétitif, un investissement partiellement public est nécessaire. Ceci n'est d'ailleurs pas spécifique aux « autoroutes ferroviaires » mais vaut pour la plupart des chantiers ferroviaires et tous ceux du combiné.

L'État avait en son temps choisi de lancer une délégation de service public pour l'autoroute atlantique. Je remarque d'abord que cet instrument a conduit à des interrogations sur des subsides de fonctionnement et donc de possibles atteintes à la concurrence (sur ce point, la Cour mentionnant en III, B l'avis de l'ARAFER devrait aussi mentionner celui de la Commission européenne, compétente en la matière, et qui avait conclu à l'absence de tout risque concurrentiel du projet). Je constate aussi que ce choix de la DSP s'est traduit par des délais très importants puisque supérieurs à 6 ans. Or, au fur et à mesure que l'État calait des éléments en termes juridiques, les contextes ferroviaire ou économique changeaient.

Il me semble que les pouvoirs publics pourraient avantageusement étudier à quelles conditions, un financement partiellement public des dépenses d'investissement des terminaux, serait envisageable et en définir les critères qui seraient soumis à la validation de la Commission européenne. Cela ne pourrait que faciliter pour l'avenir le développement de services d'autoroute ferroviaire à l'initiative des acteurs du ferroviaire, comme cela existe dans d'autres pays européens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF RÉSEAU

La Cour relève le montant élevé de l'investissement consenti au regard d'un report modal inférieur aux objectifs initialement fixés par l'engagement national pour le fret ferroviaire. L'objectif initial était d'un report de 500 000 semi-remorques de la route sur le réseau ferré au moyen d'un service cadencé de transport longue distance. RFF puis SNCF-Réseau ont accompagné cette ambition politique depuis dix ans en rendant possible l'exploitation de deux services d'Autoroute Ferroviaire long parcours. Dans un contexte économique qui reste favorable au mode routier, d'utilisation souple et soutenu tant par un prix de gasoil favorable que par les progrès constants des constructeurs de camions, la fréquentation peut être jugée satisfaisante.

La volonté d'optimiser le modèle économique du transporteur s'est notamment portée sur l'augmentation de la longueur des convois en permettant la circulation de trains de 850 mètres de long. Cela a nécessité des adaptations du réseau, conçu en principe pour des convois ne dépassant pas 750 mètres, portant sur les installations de sécurité, l'aménagement de garages en ligne, la modification d'installations de tractions électriques et de plans de voies dans les terminaux. SNCF Réseau est un des seuls gestionnaires d'infrastructures européens à avoir consenti un tel effort d'investissement en faveur du report modal.

En comparaison du transport combiné, il est exact que l'autoroute ferroviaire nécessite une adaptation du gabarit offert par l'Infrastructure. La géographie du réseau ferré français, qui traverse de nombreuses régions vallonnées ou montagneuses, pénalise en effet les services requérant un gabarit important. L'augmentation de gabarit au droit des tunnels, ponts, routes et marquises en gare rend nécessaires des opérations complexes, coûteuses, qu'il convient dans l'idéal de coupler à des opérations de régénération dans une politique globale d'axe et, pour ce qui est du choix du gabarit, à une logique d'intégration dans les corridors frets européens et d'ouverture du marché à d'autres types de wagons. Pour autant, les progrès réalisés dans la conception des wagons ont permis de ne plus devoir dégager pour les nouveaux services le gabarit bas de l'infrastructure, ce qui constitue une avancée majeure.

Le fonctionnement même de l'autoroute ferroviaire, qui repose sur le principe de navettes régulières cadencées sur de longues distances, met en tension le réseau ferré national, dont la topologie « en étoile » offre peu d'alternatives à l'évitement des centres urbains denses et des plages travaux. Il n'existe en effet souvent pas d'itinéraire alternatif possible au

regard des contraintes d'armement de la voie et de gabarit, alors même que l'importance des travaux de maintenance et de régénération requis par le réseau peut réduire de façon importante la capacité sur tout ou partie du trafic.

Dans cette configuration, le cadencement régulier des trains au départ des terminaux nécessite une attention particulière portée à la qualité de service offerte, pour limiter les conflits d'usage entre les autoroutes ferroviaires et les bassins successifs de circulation des trains de la vie quotidienne. Les trains du combiné, circulant généralement en « saut de nuit », ne présentent pas les mêmes contraintes.

De nombreux projets d'Autoroutes Ferroviaires émergent actuellement, y compris de nouveaux opérateurs, signe que le concept est intéressant et répond bien à un besoin. SNCF-Réseau accompagne ces développements. L'extension de l'offre se fera en fonction des perspectives de marché, des contraintes d'aménagement du Réseau et de l'évaluation des bénéfices apportés à la collectivité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ AUTOROUTE FERROVIAIRE ALPINE

(Réponse en langue italienne, voir traduction infra)

Preliminarmente, desidero esprimere il mio apprezzamento per l'approfondita analisi svolta dal rapporto sullo stato dell'arte dei servizi di trasferimento modale mediante Autostrade ferroviarie, voluti per decongestionare la rete stradale, ridurre i costi esterni dell'autotrasporto e, nel caso specifico dell'Autostrada Ferroviaria Alpina, ridurre i rischi legati al trasporto di merci pericolose attraverso l'arco alpino Francia-Italia.

Auspico che il mio contributo possa contribuire al tema rispondendo ad alcune tematiche emerse e rafforzando la prospettiva di un progetto che possiede ulteriori spazi di ampliamento e miglioramento.

Un bilancio positivo di riduzione dei costi esterni dell'autotrasporto

L'Autostrada Ferroviaria Alpina ha operato con successo in questi anni la missione affidatale dai due Governi, e solo alcuni vincoli legati ai lavori, prima per l'ampliamento della sagoma del tunnel ferroviario del Frejus e successivamente per il rinnovamento della linea ferroviaria, ne

*stanno ancora oggi significativamente limitando la capacità. Dal 2004 ad oggi sono stati trasportati oltre 300.000 semi rimorchi , con la previsione di superare al termine del periodo definito come “transitorio” le 350.000 unità. I valori pur rappresentando una quota inferiore al 4,5% del transito stradale di mezzi pesanti attraverso il tunnel del Frejus, hanno consentito nel solo triennio 2013 – 2015 il trasferimento da gomma a ferro di oltre 600 milioni di tonnellate*km di merce, che salgono a oltre 900, considerando anche la tara dei mezzi trasportati. Il risparmio di costi esterni nel triennio è stimabile su tale base in oltre 80 milioni di euro, a fronte di contributi ricevuti dai due Ministeri per 27.8 milioni di euro a copertura dei costi operativi e degli investimenti infrastrutturali iniziali.*

Se consideriamo anche le previsioni di traffico per il successivo periodo 01.01.2016 – 30.06.2018, i costi esterni risparmiati salgono ad oltre 150 milioni di euro, con una contribuzione pubblica stimabile in ca. 55 milioni di euro, pari al 37% dei costi stessi. I costi esterni considerati si riferiscono al solo impatto del transito veicolare su ambiente e comunità residenti; difficilmente stimabili dal punto di vista socio economico, ma fortemente significativi, sono i minori rischi di incidenti o eventi catastrofici ottenuti tramite il servizio AFA togliendo dalla strada più di 100.000 semi-rimorchi di merci pericolose. Senza il servizio AFA, tutti i semi-rimorchi di merci pericolose dovrebbero percorrere molti più km in aree ad alta densità abitativa e turistica (come Riviera Ligure e Costa Azzurra) a causa del divieto di transito attraverso i tunnels del Mont Blanc e del Frejus, a seguito del disastro del 2001.

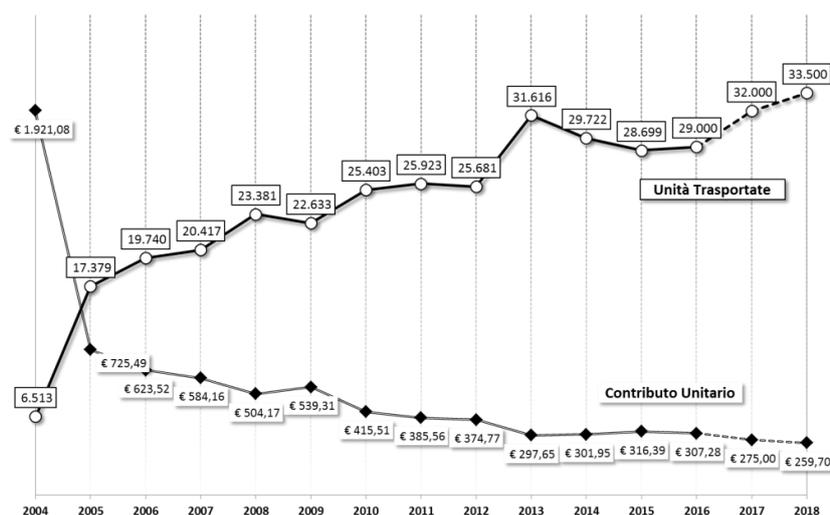
Un trend di sviluppo con una forte riduzione dei contributi pubblici

*Nell’arco dei quindici anni di esercizio complessivo del servizio di Autostrada Ferroviaria Alpina, dal 2004 al 30 giugno 2018, data di termine della periodo “transitorio”, la stima delle tonnellate*km complessivamente trasferite supera i 3.6 miliardi, con un risparmio sui costi esterni stimabile in almeno 300 milioni di euro. La crescita dei volumi trasportati nel tempo è stata graduale ma costante, raggiungendo la soglia di oltre 31.000 unità del 2013. Il leggero calo degli anni seguenti è da attribuirsi principalmente ai lavori infrastrutturali sulla linea Modane – Aiton, che hanno costretto alla cancellazione di numerose circolazioni, passando dalle cinque coppie giornaliere del 2013 alle tre/quattro attuali e, fattore ancora più importante non hanno consentito una sufficiente regolarità e qualità del servizio verso i clienti, così da poter beneficiare dell’effettivo potenziale.*

Il grafico 1 consente di apprezzare sia la costante e significativa crescita del servizio in termini di unità trasportate, che la progressiva

riduzione delle contribuzioni unitarie, che sono scese dai 1.921 euro del 2004 ai 297 euro del 2013. Nel triennio successivo le contribuzioni si sono comunque mantenute intorno ai 300 euro, senza peggiorare pur in presenza di un calo di volumi, mentre per i prossimi anni, è prevista la ripresa del trend di riduzione.

Grafico 1: unità trasportate da AFA per anno nel periodo 2004 – 2018 e contributo unitario



Un servizio attento alle esigenze del cliente

Nel 2016 il servizio ha visto un incremento della lunghezza dei treni, portata da 11 a 12 carri, con una potenzialità di trasporto di 24 semi-rimorchi per circolazione, il cui beneficio in termini di produttività darà i primi risultati positivi nel 2017, consentendo il superamento della soglia raggiunta nel 2013 ed un incremento della redditività dei singoli treni. Non si sono potuti conseguire i benefici attesi nel corso del 2016, a causa del rilevante impatto dei lavori e di una forte incidenza di scioperi dell'impresa che opera il servizio di trazione in Francia (SNCF) nella prima metà del 2016. Ulteriori incrementi della capacità dei treni sono previsti nei prossimi anni, con l'obiettivo di arrivare ai 14 carri, attraverso un'armonizzazione e potenziamento delle capacità di trazione delle due Imprese ferroviarie lungo la linea ed interventi di manutenzione straordinaria degli impianti a terra nei due terminali.

Nonostante le forti problematiche evidenziate precedentemente, l'Autostrada Ferroviaria Alpina ha, in questi anni, ridisegnato le proprie strategie tanto verso il mercato quanto verso le imprese ferroviarie,

*raggiungendo così ottimi risultati se confrontati con gli obiettivi, forzosamente ridotti dalle cause esterne. La programmazione delle circolazioni è stata adattata al programma dei lavori, così da mantenere il più alto tasso di effettuazione degli stessi e da offrire maggiore continuità alla propria clientela. Nel periodo 2007-2015 la produzione è stata di 17.696 treni, corrispondenti ad un totale di oltre 1,8 mln di treni*km effettuati, con un risultato pari al 98% rispetto al numero di treni programmati (18.054) nello stesso periodo. Le merci complessivamente trasportate nel periodo sono quantificabili in circa 6,3 mln di tonnellate, su un totale trasportabile di circa 7,7 ed una percentuale di saturazione media pari all'82%, che sale oltre al 90% nel periodo 2013 – 2015.*

Il futuro di AFA

a) le azioni per un potenziamento del servizio

Lo sviluppo futuro del servizio passa innanzitutto attraverso una incremento della capacità di transito della linea, con l'individuazione da parte dei due Gestori dell'Infrastruttura di tracce ferroviarie, più organiche e frequenti, che consenta una maggiore continuità del servizio offerto al mercato, consentendo di cogliere così il reale potenziale ancora inespresso.

Quest'incremento di capacità, congiuntamente al potenziamento delle prestazioni dei singoli treni e ad ulteriori miglioramenti nell'efficienza del servizio, ottenibili grazie a molteplici iniziative e progetti in corso, consentirà di massimizzare le prestazioni e la redditività del servizio attuale.

b) un nuovo modello operativo

Accanto ai miglioramenti tecnico-operativi, AFA vuole agire verso il mercato al fine di rendere più attrattivo il servizio ed erodere ulteriore quota di mercato ai transiti stradali. Le esperienze di questi ultimi anni hanno evidenziato come l'attuale percorso sia troppo limitativo per fare quel salto di qualità in termini di trasferimento modale, tanto atteso dal mercato e dagli stessi Governi.

A tal fine si ritiene necessario lo spostamento del terminale francese nell'area di Lione ed il parallelo potenziamento della capacità ricettiva del Terminale di Orbassano, abbinando efficientemente aree attrezzate per il carico e lo scarico di carri Modalhor con aree intermodali a movimentazione verticale. I due terminali, in questo modello, assumono così la funzione non solo di raccolta e distribuzione di traffico regionale, ma anche di hub per la concentrazione e rilancio di trasporti a lunga

percorrenza, ottimizzando i collegamenti come una sorta di “pipeline” ferroviaria.

Questo nuovo modello di esercizio avrà l’obiettivo di intercettare e trasferire su rotaia una quota crescente dei flussi di merce tra l’Europa sud-orientale (Italia, Europa dell’Est e Balcani) e l’Europa occidentale (Francia, UK ma anche Spagna e Portogallo), preparando di fatto la strada al futuro collegamento tra Torino e Lione, con una base di traffico già ottimizzato. Il nuovo tunnel di base, grazie alle superiori caratteristiche prestazionali, potrà fornire un ulteriore impulso al processo e consolidare i risultati di trasferimento modale, consentendo una capitalizzazione degli investimenti operati sulle Autostrade ferroviarie e sull’intermodalità dai due Paesi in questi anni.

c) gli obiettivi possibili e le scelte dei due Governi

In uno scenario come quello appena descritto, il ruolo dei due Governi risulta fondamentale, nel guidare ed indirizzare un processo, finalizzato ad agevolare il successo in termini di trasferimento modale del grande progetto della Torino – Lione, piuttosto che di gestire un ulteriore periodo di transizione. In questo quadro l’Autostrada Ferroviaria Alpina può ricoprire il ruolo estremamente importante di facilitatore del cambiamento nel modello di esercizio e dello sviluppo del traffico delle merci su rotaia.

Per concludere, sottolineo come l’orizzonte temporale di questa fase debba essere adeguato agli investimenti richiesti e come il consolidamento della collaborazione tra i due gruppi transalpini nel nuovo progetto e nell’Autostrada Ferroviaria Alpina risulti di fondamentale importanza per il raggiungimento degli sfidanti obiettivi, finalizzati a rendere sostenibile il sistema Ferroviario alpino come alternativa al trasporto su gomma, anche in assenza di forme di tassazione dell’autotrasporto di tipo svizzero.

(Traduction de la réponse en langue française)

Je souhaite avant tout exprimer mon appréciation pour l’analyse approfondie effectuée dans ce rapport sur l’état des lieux des services de report modal vers les autoroutes ferroviaires, dans le but de décongestionner le réseau routier, de réduire les coûts externes du transport routier et, dans le cas précisément de l’Autoroute Ferroviarie Alpine, de réduire les risques liés au transport de produits dangereux dans l’arc alpin Franco-Italien.

J'espère pouvoir apporter ma contribution en répondant à certaines problématiques identifiées et en renforçant la perspective d'un projet qui présente d'autres espaces de développement et d'amélioration.

Un bilan positif de réduction des coûts externes du transport routier

L'Autoroute Ferroviaire Alpine a géré avec succès la mission qui lui a été confiée ces dernières années par les deux gouvernements, et seules quelques contraintes liées aux travaux, tout d'abord pour l'élargissement du gabarit du tunnel ferroviaire du Fréjus et ensuite pour la rénovation de la ligne ferroviaire, limitent encore aujourd'hui considérablement sa capacité. De 2004 à ce jour, plus de 300 000 semi-remorques²³⁹ ont été transportées, avec la prévision de dépasser les 350 000 unités au terme de la période définie comme « transitoire ». Ces chiffres, bien que représentant une part inférieure à 4,5% du transit routier de poids lourds par le tunnel du Fréjus, correspondent, au cours de la seule période triennale 2013-2015, au transfert de plus de 600 millions de tonnes-kilomètres de marchandises de la route aux voies ferrées, passant ainsi à plus de 900 millions, poids des véhicules transportés compris. L'économie de coûts externes sur les trois années peut ainsi être estimée à plus de 80 millions d'euros, les subventions versées par les deux Ministères s'élevant à hauteur de 27,8 millions d'euros²⁴⁰ pour couvrir les frais d'exploitation et les investissements initiaux dans les infrastructures.

Si nous considérons également les prévisions de trafic pour la période 01.01.2016-30.06.2018, les coûts externes économisés dépassent les 150 millions d'euros, avec une contribution publique pouvant être estimée à environ 55 millions d'euros, soit 37% des coûts en question. Les coûts externes pris en considération font référence au seul impact du transit de véhicules sur l'environnement et les communautés qui y résident ; la diminution des risques d'accidents ou d'événements catastrophiques obtenue grâce au service AFA en retirant plus de 100 000 semi-remorques de produits dangereux de la circulation sur route est difficile à estimer d'un point de vue social et économique mais reste très significative. Sans le service AFA, toutes les semi-remorques de produits dangereux devraient parcourir beaucoup plus de kilomètres dans des zones à forte densité de population et très touristiques (telles que la Riviera Ligure et la Côte d'Azur) en raison de l'interdiction de transit par les

²³⁹ La 300 000^e semi-remorque a été transportée au mois d'octobre 2016.

²⁴⁰ Source : Trenitalia, *Compte-rendu des bénéfices environnementaux du Projet Autoroute Ferroviaire Alpine pour les Ministères du Transport et de l'Environnement*, octobre 2016.

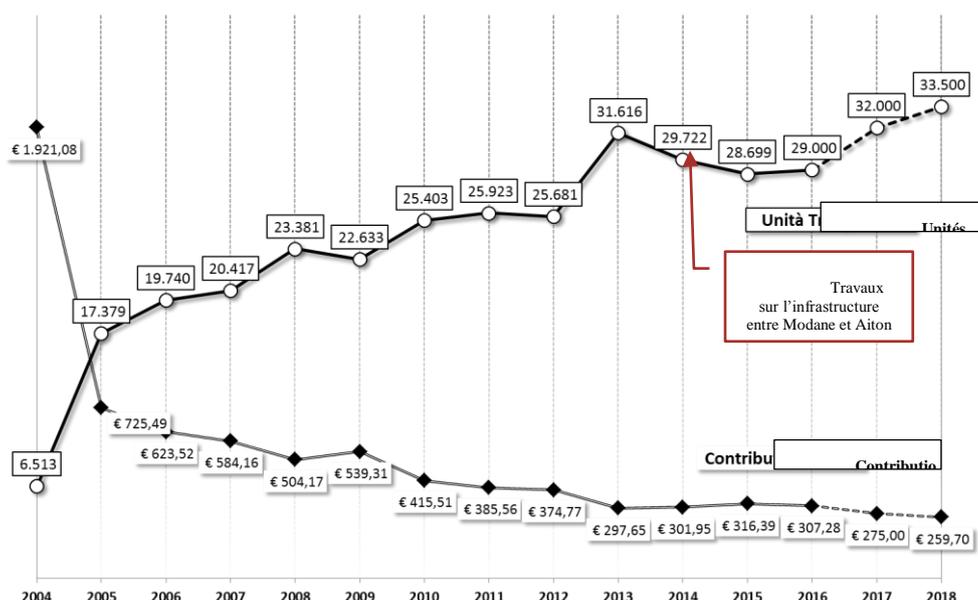
tunnels du Mont Blanc et du Fréjus suite à la catastrophe survenue en 2001.

Une tendance de développement avec une forte réduction des subventions publiques

Au cours des quinze années d'exploitation globale du service de l'Autoroute Ferroviaire Alpine, de 2004 au 30 juin 2018, date de fin de la période « transitoire », l'estimation des tonnes-kilomètres totales transférées dépasse les 3,6 milliards avec une économie sur les coûts externes pouvant être estimée à 300 millions d'euros au minimum. La croissance des volumes transportés a été progressive mais constante dans le temps, atteignant un seuil de plus de 31 000 unités en 2013. La légère baisse au cours des années qui ont suivi doit être attribuée principalement aux travaux d'infrastructure sur la ligne Modane-Aiton, qui ont contraint à annuler de nombreux transits, en passant de cinq navettes par jour en 2013 à trois/quatre actuellement et, facteur encore plus important, ces travaux n'ont pas permis d'assurer une régularité et une qualité suffisantes du service envers les clients, de sorte qu'il puisse atteindre son potentiel réel.

Le graphique 1 permet de constater à la fois la croissance constante et significative du service en termes d'unités transportées, ainsi que la réduction progressive des contributions unitaires qui sont passées de 1 921 euros en 2004 à 297 euros en 2013. Au cours des trois années suivantes, les contributions ont toutefois été maintenues autour des 300 euros, sans diminuer davantage, malgré la présence d'une baisse des volumes, alors que pour les prochaines années, la reprise de la tendance à la baisse est prévue.

**Unités transportées par l'AFA par année au cours
de la période 2004-2018 et contribution unitaire**



Un service soucieux des besoins du client

En 2016, le service a connu une augmentation de la longueur des trains, passant de 11 à 12 wagons, avec une capacité de transport de 24 semi-remorques par trajet, dont le bénéfice en termes de productivité apportera ses premiers résultats positifs en 2017, permettant de dépasser le seuil atteint en 2013 et une augmentation de la rentabilité de chaque train. Les bénéfices attendus n'ont pu être atteints au cours de l'année 2016 à cause de l'impact important des travaux et d'une forte incidence des grèves de l'entreprise qui effectue le service de traction en France (SNCF) au cours du premier semestre 2016. D'autres augmentations de la capacité des trains sont prévues au cours des prochaines années, avec l'objectif d'atteindre les 14 wagons, par une harmonisation et un renforcement des capacités de traction des deux entreprises ferroviaires sur la ligne et par des interventions de maintenance extraordinaire des installations au sol dans les deux terminaux.

Malgré les gros problèmes soulignés ci-dessus, l'Autoroute Ferroviaire Alpine a, au cours de ces dernières années, repensé ses propres stratégies aussi bien envers le marché qu'envers les entreprises ferroviaires, obtenant ainsi d'excellents résultats si on les compare avec

les objectifs, lesquels ont été par la force des choses réduits par des causes extérieures. La programmation des circulations a été adaptée au programme des travaux, afin de maintenir le plus haut taux de réalisation desdits travaux et d'offrir une meilleure continuité à la clientèle. Au cours de la période 2007-2015, 17 696 trains ont circulé, correspondant à un total de plus de 1,8 millions de train-km effectués, avec un résultat à hauteur de 98% par rapport au nombre de trains programmés (18 054) sur la même période²⁴¹. La quantité de marchandises transportée globalement sur cette période peut être estimée à 6,3 millions de tonnes environ, sur un total transportable de 7,7 millions environ et un taux de saturation moyen égal à 82%, dépassant même les 90% pour la période 2013-2015.

L'avenir de l'AFA

a) les mesures pour une extension du service

Le développement futur du service passe avant tout par une augmentation de la capacité de transit de la ligne, avec l'identification de la part des deux gestionnaires de l'infrastructure de sillons ferroviaires, plus cohérents et fréquents, pour offrir une plus grande continuité du service proposé au marché, permettant ainsi également de tirer parti d'un réel potentiel encore inexploité.

Cette augmentation de capacité, conjointement à l'extension des prestations de chaque train et à d'autres améliorations dans l'efficacité du service, pouvant être obtenues grâce à de multiples initiatives et projets en cours, permettra d'optimiser les prestations et la rentabilité du service actuel.

b) un nouveau modèle opérationnel

À côté des améliorations techniques et opérationnelles, l'AFA souhaite agir au niveau du marché afin de rendre le service plus attractif et de gagner d'autres parts de marché, relatifs aux transits routiers. Les expériences de ces dernières années ont montré à quel point le parcours actuel était trop restrictif pour mettre en œuvre une amélioration qualitative en termes de report modal, tant attendue par le marché et par les gouvernements eux-mêmes.

À cet effet, nous estimons que le déplacement du terminal français dans la région de Lyon est nécessaire avec l'augmentation en parallèle de la capacité de réception du Terminal d'Orbassano, en combinant

²⁴¹ Source : Trenitalia, *Compte-rendu des bénéfices environnementaux du Projet Autoroute Ferroviaire Alpine pour les Ministères du Transport et de l'Environnement*, octobre 2016.

efficacement des zones équipées pour le chargement et le déchargement de wagons Modalohr avec des zones intermodales à mouvement verticale. Les deux terminaux, dans ce modèle, assurent ainsi non seulement la fonction de collecte et de distribution du trafic régional, mais aussi celle de plate-forme pour la concentration et la relance des transports longue distance, en optimisant les liaisons comme une sorte de « pipeline » ferroviaire.

L'objectif de ce nouveau modèle d'exploitation sera d'intercepter et de transférer sur rail une part croissante des flux de marchandises entre l'Europe du Sud-Est (Italie, Europe de l'Est et Balkans) et l'Europe de l'Ouest (France, Royaume-Uni, mais aussi Espagne et Portugal), en ouvrant de fait la voie à la future liaison entre Turin et Lyon, avec une base de trafic déjà optimisée. Le nouveau tunnel de base, grâce à des caractéristiques supérieures en termes de prestations, pourra apporter une dynamique supplémentaire au processus et consolider les résultats de report modal, permettant une capitalisation des investissements effectués ces dernières années par les deux pays sur les Autoroutes ferroviaires et sur l'intermodalité.

c) les objectifs possibles et les choix des deux gouvernements

Dans un scénario comme celui décrit ci-dessus, le rôle des deux gouvernements est fondamental pour orienter et diriger un processus dont l'objectif devrait être de faciliter le succès en termes de report modal du grand projet de la ligne Lyon-Turin, plutôt que de gérer une autre période de transition. Dans ce contexte, l'Autoroute Ferroviaire Alpine peut jouer le rôle capital de facilitateur du changement de modèle de fonctionnement et du développement du trafic de marchandises sur rail.

Pour conclure, je souligne à quel point l'horizon temporel de cette phase doit être adapté aux investissements nécessaires et à quel point le renforcement de la collaboration entre les deux groupes transalpins dans le nouveau projet et sur l'Autoroute Ferroviaire Alpine revêt une importance fondamentale pour atteindre les objectifs fixés, lesquels visent à rendre le système ferroviaire alpin pérenne comme alternative soutenable au transport sur route, même en l'absence de formes de taxation du transport routier sur le modèle suisse.

Chapitre IV

La Cour alerte

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

1

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

PRÉSENTATION

L'Agence française pour la biodiversité (AFB), créée par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, résulte de la fusion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'établissement Parcs naturels de France (PNF) et de l'Atelier technique de la nature (GIP ATEN)²⁴². Elle est appelée à devenir un acteur majeur de la préservation de la biodiversité terrestre, de l'eau et des milieux aquatiques et marins, aux côtés de nombreux autres acteurs institutionnels (services de l'État, agences de l'eau ou collectivités territoriales). Après une période de préfiguration heurtée et une création plusieurs fois reportée, l'AFB devrait connaître une lente montée en charge. La fusion d'établissements de taille et d'organisation très hétérogènes demeure, début 2017, autant une opportunité qu'un risque.

Parmi les établissements fusionnés, l'ONEMA a une place particulière compte tenu de sa taille. Plus de 70 % des agents de l'Agence sont en effet issus de l'ONEMA (865 agents sur 1 200 environ) et l'ex-Office disposait, jusqu'en 2016, d'un budget équivalent à 80 % du budget de l'AFB (181 M€ sur un total d'environ 226 M€). L'ONEMA a logiquement été mobilisé lors de la période de préfiguration de l'Agence dès 2015 : c'est en effet son organisation qui a en grande partie servi de base à la structuration des fonctions d'administration générale, des procédures internes et du dispositif territorial de la nouvelle agence.

²⁴² Cette fusion laisse subsister l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Or la Cour, à la suite de son contrôle de l'ONEMA en 2012²⁴³, avait mis en évidence de nombreuses défaillances, tant du point de vue de la gestion que de l'exercice de ses missions. Compte tenu de ces évolutions institutionnelles, il a paru utile de vérifier la manière dont, à la veille de la fusion, l'établissement avait suivi les recommandations de la Cour.

Le contrôle conduit en 2016 montre que leur mise en œuvre par l'ONEMA n'est que partielle. Ce constat appelle donc à la vigilance, puisque les réformes qui n'ont pas été menées avant 2017 devront l'être rapidement dans le cadre de l'AFB, sauf à compromettre la réussite de ce nouvel établissement. Les deux principaux enjeux concernent la gestion des ressources humaines (I) et le dispositif territorial (II).

I - Améliorer la gestion des ressources humaines

A - Des difficultés de recrutement à surmonter

L'ONEMA a continué de connaître des difficultés importantes de recrutement. Le manque d'attractivité de l'ex-Office a en effet perduré et a été renforcé par la perspective de création de l'AFB : les retards successifs dans la mise en œuvre de l'Agence²⁴⁴ et le lent processus de préfiguration mis en place à partir de 2015 au sein de l'ONEMA ont en effet entretenu un climat d'incertitude et pesé sur les recrutements.

La Cour a ainsi noté la persistance d'un nombre significatif d'emplois permanents non pourvus, en particulier sur des postes opérationnels majeurs : le poste de directeur des ressources humaines a été vacant 9 mois en 2013, celui de directeur financier 12 mois, de mai 2014 à mai 2015, et celui de chef de la mission de contrôle de gestion n'a pas été pourvu entre novembre 2015 et début 2017. Ce constat aggravé par un *turn-over* élevé a été préjudiciable à l'ONEMA et fait courir un risque au nouvel établissement public créé.

²⁴³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante, p. 323-358. La Documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁴⁴ Annoncée à l'automne 2014, mise en place prévue pour le 1^{er} janvier 2016 puis reportée à fin 2016 et finalement au 1^{er} janvier 2017.

Ce contexte a conduit l'ONEMA à continuer de recourir massivement à des modalités de recrutement dérogatoires après la publication du décret du 16 septembre 2015²⁴⁵, qui a réduit le périmètre des emplois dérogatoires au sein de l'ONEMA, c'est-à-dire ceux pouvant être pourvus par des contrats à durée déterminée ou par des détachements sur contrat. Pour faire face à ses difficultés de recrutement, l'ONEMA, qui avait eu, entre 2012 et 2015, un recours très important à des détachements sur contrat (42 % des recrutements sur la période) et des contrats à durée déterminée (28 % sur la période), n'a en effet pas, depuis lors, diminué ce type de recrutements au profit de fonctionnaires en position normale d'activité.

L'AFB risque de connaître les mêmes difficultés pour se conformer aux dispositions du décret du 16 septembre 2015. Un ensemble de textes nouveaux devrait néanmoins faciliter la gestion des ressources humaines de l'Agence, en définissant un cadre de gestion commun aux contractuels des établissements publics du ministère de l'environnement pour répondre à leurs besoins spécifiques.

B - Des rémunérations à maîtriser

Après le contrôle de la Cour en 2012, l'ONEMA indiquait avoir mis en place une sécurisation de la politique de rémunération, en renforçant les contrôles internes et en tenant compte de l'évolution des bases réglementaires, en lien avec le ministère chargé de l'écologie. Le versement de l'indemnité de mobilité, jugé irrégulier par la Cour²⁴⁶, a effectivement été suspendu en juillet 2015. Il a été régularisé par voie réglementaire à la fin de 2015²⁴⁷ mais la récupération des indus s'avère complexe. Elle est encore partielle.

D'autres anomalies ont perduré. C'est notamment le cas de l'indemnité de sujétion, dont les textes prévoyaient un taux de base de 7 % du traitement avec une possibilité de modulation jusqu'à 14 % mais qui,

²⁴⁵ Décret du 16 septembre 2015 modifiant l'annexe du décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

²⁴⁶ L'arrêt *Comptes de l'agence de l'eau Rhin-Meuse* de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes du 23 juin 2015 a confirmé cette analyse en considérant dans ses attendus que les paiements effectués étaient infondés en droit.

²⁴⁷ Le décret du 29 décembre 2015 a permis de régulariser cette situation en introduisant un complément à l'article 6 du décret de 2001. Il est entré en vigueur de manière rétroactive à sa parution pour une application au 1^{er} août 2015.

entre le début de 2010 et la fin de 2016, a été systématiquement versée au taux maximal. Le versement de cette indemnité à un taux uniforme témoigne d'une interprétation discutable des textes et d'une absence de prise en compte des sujétions propres à l'emploi tenu et aux fonctions exercées. Des anomalies ont également été constatées concernant le versement de la prime de technicité puisque, jusqu'en 2014, l'ONEMA ne respectait pas les taux moyens définis par l'arrêté du 21 décembre 2001. Ces taux ont finalement été révisés à la hausse par une modification de cet arrêté.

La révision de la politique indemnitaire dans le cadre de l'AFB doit être l'occasion de corriger ces anomalies. À cet égard, le travail sur les conditions d'attribution du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, aux agents des corps du ministère de l'environnement devra conduire à la suppression des différentes primes préexistantes au sein des établissements fusionnés.

Pour autant, l'AFB va devoir supporter le coût de la politique salariale consentie antérieurement.

Au sein de l'ONEMA, le coût moyen par ETP a augmenté de 7 % entre 2012 et 2015. Le montant moyen par ETP des primes et indemnités a quant à lui progressé de 3 %.

**Tableau n° 1 : évolution de la masse salariale de l'ONEMA
entre 2012 et 2015**

| (en €) | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Évolution 2012-2015 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| Montant moyen brut annuel du traitement / ETP | 22 647 | 23 259 | 23 030 | 24 273 | + 7,2 % |
| Montant moyen brut annuel des primes et indemnités / ETP | 12 148 | 12 391 | 11 475 | 12 498 | + 2,9 % |
| Coût moyen annuel / ETP – charges employeur incluses | 60 110 | 62 551 | 60 420 | 64 249 | + 6,9% |

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers de l'ONEMA

Comme en 2012, la Cour constate que la politique de rémunération de l'ONEMA n'a pas connu de modération significative. Dans la mesure où l'effectif actuel de l'AFB est constitué à 72 % d'anciens agents de

L'ONEMA et qu'une garantie de la rémunération a été accordée aux agents des quatre établissements fusionnés au cours de la phase de préfiguration, la nouvelle agence risque de faire face à une masse salariale en augmentation régulière.

C - Une organisation du temps de travail à revoir

Jusqu'à son intégration dans l'AFB, et contrairement à ce qu'avait recommandé la Cour en 2012, l'ONEMA ne disposait toujours pas d'outils fiables de suivi du temps de travail. Malgré des évolutions notables du règlement intérieur²⁴⁸, les seuls dispositifs existants étaient fragiles : à défaut d'un dispositif de pointage, dont la mise en place avait été évoquée depuis 2012 sans jamais avoir été concrétisée, le suivi du temps de travail reposait sur le renseignement, par les agents eux-mêmes, d'un fichier Excel transmis mensuellement au responsable hiérarchique puis centralisé annuellement par la direction des ressources humaines. Or les difficultés managériales existant au sein des services départementaux de l'ONEMA ne permettaient pas de fiabiliser ce système déclaratif. L'amélioration du dispositif a été volontairement retardée en raison de la mise en place de l'AFB, puisque les quatre établissements fusionnés disposaient de logiciels différents. Le logiciel commun retenu dès la fin de l'année 2014 pour constituer le système d'information des ressources humaines de l'AFB (*Virtualia*) n'avait toujours pas été mis en place à l'ONEMA fin 2016.

L'organisation du temps de travail au sein de l'ONEMA était surtout rendue difficile par la possibilité, ouverte depuis 2008, d'opter pour trois modalités : une semaine de 5 jours, de 4,5 jours ou de 4 jours. En 2012, la Cour avait mis en évidence les risques d'une « semaine de quatre jours » au regard des missions de l'ONEMA. Il a été constaté qu'aucune évolution n'est intervenue depuis, ni au sein de l'ONEMA, ni dans le cadre de l'AFB. Ce *statu quo* s'explique, selon la tutelle, par un climat social tendu et par la nécessité de mener d'autres chantiers sociaux. Entre 2008 et 2014, la proportion d'agents ayant opté pour la semaine de quatre jours est pourtant passée de 29 % à 48 % tandis que, dans le même temps, les effectifs de l'ONEMA diminuaient de 905 à 857 ETP. Dans certains services départementaux où les vacances de postes étaient – et demeurent – importantes et où l'effectif plancher était loin d'être atteint (*cf. infra*),

²⁴⁸ Une révision a été amorcée en 2013 (mise en place d'un groupe de travail interservices) et adoptée en juillet 2014. Ce nouveau règlement intérieur, complété par une instruction générale sur le temps de travail (IGTT) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

l'organisation de l'activité était devenue problématique, notamment lorsque la quasi-totalité des agents n'était présente que quatre jours par semaine. La Cour regrette que la nécessité de service n'ait jamais été invoquée pour refuser le droit d'option d'un agent de l'ONEMA à la semaine de quatre jours, y compris dans les services fonctionnant à 50 % de leur effectif plancher.

La possibilité d'opter pour la semaine de quatre jours n'apparaît donc plus compatible avec la nécessité d'assurer une continuité du service sur le terrain. Elle devrait être supprimée dans le cadre de l'AFB.

II - Adapter le dispositif territorial à l'exercice des missions

A - Un réseau qui reste à restructurer

Le réseau territorial de l'ONEMA, constitué de 9 délégations interrégionales et de 91 services départementaux ou interdépartementaux, a peu évolué entre 2012 et 2016. Ce réseau constitue aujourd'hui l'armature territoriale de l'AFB, puisque celle-ci s'organise autour de directions régionales ou interrégionales et de services départementaux auxquels s'ajoutent des antennes de façades maritimes et des parcs marins²⁴⁹.

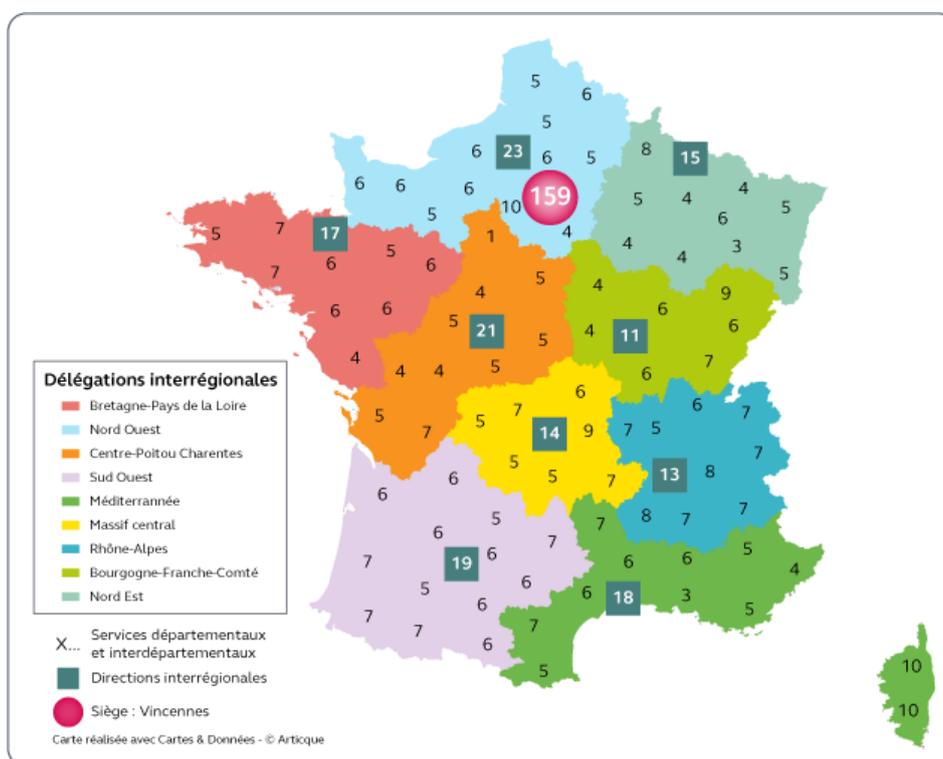
La rationalisation du réseau de l'ONEMA était très largement inachevée fin 2016. À quelques mois de son intégration dans l'AFB, l'ONEMA disposait toujours de 113 implantations dont seulement 43 % dans des locaux domaniaux (25,6 % appartenaient à l'État) et 37 % en site mutualisé. C'est un résultat éloigné de l'objectif du schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui prévoyait que 50 % des services soient implantés en sites domaniaux et 66 % en sites communs avec d'autres services.

Si les trois autres établissements fusionnés disposent d'un réseau territorial d'une moindre ampleur, les défis posés à l'AFB sont importants. Il conviendra de poursuivre et d'accélérer la mutualisation des sites ainsi que la réduction du nombre des implantations, en particulier celles héritées de l'ONEMA. L'expérimentation puis la mise en œuvre de la mutualisation

²⁴⁹ Des agences régionales pour la biodiversité (ARB) devraient être créées sur la base de partenariat avec les régions, sans qu'un calendrier n'ait été fixé pour l'instant.

avec d'autres services, dont ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage au niveau départemental, devra également être l'occasion d'une accélération significative dans la rationalisation du réseau de la nouvelle agence²⁵⁰.

Carte n° 1 : organisation territoriale de l'ONEMA et répartition de l'effectif fin 2015



Source : Cour des comptes. Effectif de l'ONEMA en personnes physiques au 31 décembre 2015.

La détermination du siège de l'Agence constitue un élément important de sa stratégie immobilière. Le maintien de trois implantations « centrales », héritées des sièges des établissements fusionnés, est la solution retenue. Elle apparaît contradictoire avec l'objectif de réduction

²⁵⁰ Cette mutualisation n'a pas été prévue par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, des paysages et de la nature mais a été annoncée dans une lettre de la ministre en juin 2016.

du nombre des implantations. La Cour regrette que cet objectif n'ait pas été privilégié par les pouvoirs publics.

B - Une allocation des moyens qui devra correspondre aux enjeux locaux

Avant son intégration dans l'AFB, l'ONEMA n'était toujours pas parvenu à mettre en adéquation les ressources attribuées localement et les enjeux écologiques du terrain²⁵¹. Cette adéquation constitue donc un objectif que l'AFB devra atteindre.

L'évolution du réseau territorial de l'ONEMA, notamment de ses services départementaux, n'a pas pris en compte l'évolution de ses ressources : entre 2012 et 2015, la diminution du plafond d'emplois de l'établissement a été intégralement appliquée aux services territoriaux, tandis que le siège voyait ses effectifs croître²⁵². Le nombre de leurs agents a ainsi diminué respectivement de 10 % (services interrégionaux) et 7 % (services départementaux et interdépartementaux) sur la période. Subis et souvent non anticipés, les départs d'agents pour cause de retraite ou de mobilité ont entraîné de nombreuses vacances de postes, en particulier au sein de services peu attractifs.

En l'absence de dispositifs d'incitation ou d'obligation à la mobilité, cette évolution, qui ne s'est pas inscrite dans une stratégie de réallocation des ressources, a lourdement pesé sur le fonctionnement de certains services départementaux : en 2012, 10 % puis en 2015, 16 % d'entre eux n'atteignaient plus l'effectif plancher de cinq agents, considéré comme un seuil critique pour fonctionner correctement.

Un travail de cartographie des effectifs a été engagé en 2014 afin de « mieux répartir les effectifs selon les besoins spécifiques de chaque région ». Cet objectif est pourtant loin d'être atteint aujourd'hui.

Dans les services confrontés aux plus forts enjeux écologiques, la diminution des effectifs observée entre 2012 et 2015 est ainsi supérieure à celle constatée dans ceux présentant des enjeux bien moindres. La situation au niveau interrégional présente le même paradoxe : en Bretagne-Pays de la Loire et en Méditerranée, où les enjeux environnementaux sont jugés les

²⁵¹ Caractérisés par l'importance du linéaire de cours d'eau, la présence d'activités agricoles ou industrielles ou les impératifs de préservation de la biodiversité.

²⁵² Évolution qui correspond pour partie à une stratégie de renforcement des fonctions supports, conformément à ce que la Cour avait recommandé en 2013.

plus élevés, la diminution des effectifs a été d'environ 10 % tandis que dans le Massif Central et le Sud-Ouest, où les enjeux sont jugés plus faibles, cette diminution a été limitée à 2 et 3 %. En outre, les 3 délégations interrégionales présentant les sous-effectifs les plus importants par rapport à la cartographie cible (Bretagne-Pays de la Loire, Nord-Est et Centre-Poitou Charentes) sont également celles qui enregistrent les plus fortes baisses d'effectifs depuis 2012.

En matière de répartition des effectifs, il demeure une inégalité très marquée entre le Nord et le Sud du pays. Cette inégalité risque de perdurer au sein de l'AFB puisque la garantie qu'aucune mobilité ne serait imposée a été donnée en 2016. Seule une mutualisation des services départementaux avec ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage peut permettre de rééquilibrer le réseau territorial de la nouvelle agence.

C - La police de l'eau : un enjeu pour l'AFB

La police de l'eau est l'un des instruments visant à assurer le bon état des eaux, objectif inscrit dans la directive cadre européenne sur l'eau. Elle vise à contrôler l'application effective des législations sur l'eau et s'appuie sur des actions de police judiciaire comme de police administrative. Les contrôles conduits par les inspecteurs de l'environnement concernent la qualité des eaux (pollutions chroniques, protection des aires de captage), la gestion quantitative de la ressource (contrôle des ouvrages de prélèvement), la préservation des milieux aquatiques ou des espèces protégées ainsi que la lutte contre le braconnage organisé.

En dépit d'évolutions réglementaires intervenues dans le domaine de la police de l'eau depuis 2012 (*cf. infra*), l'exercice de cette mission par les services départementaux de l'ONEMA a continué de connaître des difficultés de mise en œuvre.

Les évolutions de la police de l'eau depuis 2012

La police de l'eau a fait l'objet d'évolutions réglementaires significatives avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'harmonisation pénale²⁵³, qui habilite les inspecteurs de l'environnement de l'ONEMA à conduire des enquêtes ou à mener des auditions.

Des instruments de coordination ont en outre été créés ou renforcés. Les plans de contrôles départementaux, arrêtés par les préfets et qui déterminent un ciblage des zones et thématiques à enjeux, sont de mieux en mieux appropriés par les agents de l'ONEMA. Environ 90 % des contrôles s'inscrivent dans le cadre de ces plans.

La cartographie des cours d'eau, qui vise à distinguer les cours d'eau sur lesquels s'applique la police de l'eau, des fossés, sur lesquels elle ne s'applique pas, a également été relancée. L'objectif fixé par le Premier ministre en juin 2015 était de parvenir à une cartographie couvrant 66 % du territoire national en 2015. Or, ce travail de cartographie ne couvre, à ce jour, que 44 départements. Il devra être accéléré puisque la loi relative à la reconquête de la biodiversité a pour la première fois fixé la définition des cours d'eau.

La première difficulté s'explique par la diminution des effectifs chargés concrètement de la police de l'eau, déjà évoquée. Ceux-ci sont passés de 345 ETPT en 2012 à 300 environ en 2015. Dans certains services, la poursuite de la sectorisation, qui consistait à allouer un secteur à un agent-inspecteur de l'environnement, était déjà compromise dès 2015.

La seconde difficulté découle de l'absence d'adaptation des indicateurs de performance relatifs à la police de l'eau depuis 2012. La Cour avait constaté qu'ils ne rendaient pas compte de l'activité de police. Or, en l'absence de travaux d'harmonisation avec les autres services territoriaux de l'État et sans modification des logiciels de suivi des actions de police²⁵⁴, il n'existe pas de définition partagée de la notion de « pression de contrôle » ni sur le terrain, ni en administration centrale. Si les contrôles sont conduits de manière plus précise et mieux ciblés grâce à la géolocalisation, la révision globale de ces indicateurs reste à mener à bien dans le cadre de l'AFB, en même temps que la mise au point, considérablement retardée, d'outils de suivi communs. Le projet OSCEAN (outil de surveillance et de contrôle « eau et nature »), dont l'ONEMA

²⁵³ Ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

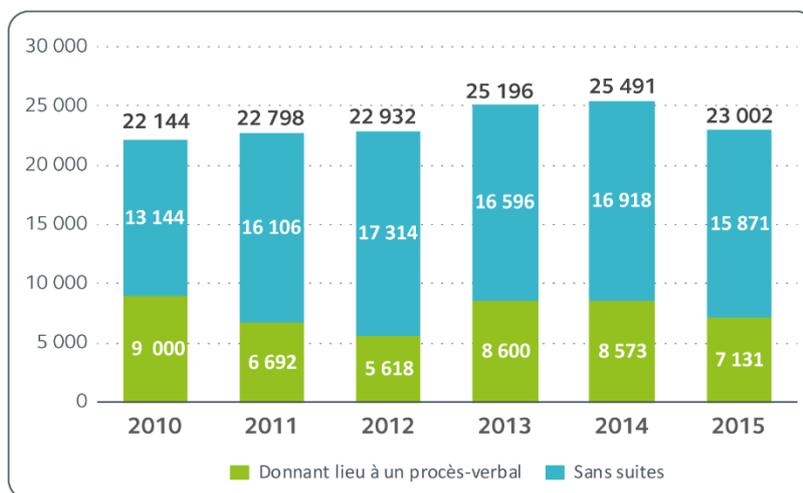
²⁵⁴ Les échanges de données entre les systèmes d'information de l'ONEMA (Opale), ceux des services de l'État ou du ministère de la justice ne sont toujours pas systématisés.

indique qu'il a débuté en 2016, devra donc être rapidement finalisé et mis en œuvre.

Les difficultés de mise en œuvre de la police de l'eau se traduisent aussi par une stagnation du nombre annuel des contrôles. Une augmentation avait été observée entre 2012 et 2013, avec une hausse de 10 %, mais la tendance est nettement moins favorable depuis : ce nombre n'a progressé que de 1 % entre 2013 et 2014 et a même chuté de 10 % entre 2014 et 2015. Au total, entre 2012 et 2015, le nombre de contrôles n'a augmenté que de 0,3 %.

Le nombre de contrôles par agent diminue lui aussi, et passe de 106 par an en 2012 à 95 par an en 2015. Cette diminution est partiellement imputable au travail de cartographie des cours d'eaux²⁵⁵ et à la nouvelle compétence des inspecteurs de l'environnement pour conduire des auditions dans le cadre de contrôles donnant lieu à poursuites ; elle pose cependant la question de la capacité de certains services à maintenir une « pression de contrôle » suffisante. Le nombre de procès-verbaux dressés passe quant à lui de 4 396 en 2012 à 2 785 en 2015, soit une baisse de 37 % même si, parallèlement, la part des « procès-verbaux d'avertissement », à vocation pédagogique, augmente.

Graphique n° 1 : nombre de contrôles annuels



Source : Cour des comptes d'après ONEMA

²⁵⁵ Ce travail a mobilisé environ 0,5 ETP par service en 2015.

Le maintien de la pression de contrôle est donc un enjeu important pour l'AFB, qui a hérité de la mission de police de l'environnement. Cette mission est d'autant plus stratégique qu'elle contribue très largement à alimenter la connaissance des milieux et donc le dispositif de rapportage européen sur l'état des eaux, le système d'information sur l'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis sa création en 2007, l'ONEMA aura connu plusieurs transformations majeures en moins de dix années d'existence. Émanation du Conseil supérieur de la pêche, dont la conversion en opérateur chargé de la police de l'eau et de la connaissance des milieux aquatiques avait été mal préparée, l'ex-Office vient tout juste d'intégrer l'Agence française pour la biodiversité, dont la préfiguration a été laborieuse.

Si, au cours des quatre années séparant le dernier contrôle de la Cour de son intégration dans l'AFB, l'ONEMA a remis à plat une partie de son organisation, de sa gestion ou des modalités d'exercice de ses missions, ces évolutions sont incomplètes et partielles. C'est également le cas du fonctionnement de ses fonctions d'administration générale ou de certaines procédures internes, qui demandent à être renforcées.

L'ex-Office a donc, de fait, reporté sur l'AFB la responsabilité de la mise en œuvre de ces réformes. Il convient dès lors de réagir rapidement. L'amélioration de la gestion des ressources humaines et l'adaptation du dispositif territorial de l'AFB à ses missions sont des priorités.

La Cour formule trois recommandations :

- 1. mettre un terme à la semaine de quatre jours dans le cadre de la création de l'AFB (recommandation réitérée) ;*
- 2. déterminer une implantation unique pour le siège de l'AFB ;*
- 3. redéfinir les indicateurs relatifs aux missions de police de l'eau afin d'aboutir à une définition et à une mesure de la « pression de contrôle ».*

Réponses

| | |
|--|-----|
| Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat..... | 366 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget..... | 366 |
| Réponse du directeur général de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)..... | 367 |

Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Directeur de la phase d'installation de l'Agence française pour la biodiversité |
|---|

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE
L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

En préambule, j'apprécie que ce contrôle ait pu dresser un bilan de la mise en œuvre des recommandations de la Cour émises en 2012 sur la gestion 2007-2011 de l'ONEMA, ce qui permettra d'en tirer tous les enseignements nécessaires à la bonne intégration de cet établissement au sein de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) qui sera opérationnelle au 1^{er} janvier 2017.

4. *Sur les recrutements.*

La Cour constate que l'ONEMA connaît des difficultés de recrutement l'ayant conduit à recourir majoritairement (et de façon excessive selon l'appréciation de la Cour) à des contractuels ou à des fonctionnaires en détachement sur contrats au lieu d'affecter des fonctionnaires en position normale d'activité.

Les contrats à durée déterminée ne sont utilisés par l'établissement que pour occuper des postes non permanents (remplacements temporaires, missions courtes). La politique de recrutement de l'AFB, actuellement en cours d'élaboration, tiendra pleinement compte de ce nouveau contexte.

5. *Sur la mesure de la pression de contrôle en matière de police de l'environnement, sur l'organisation du temps de travail et la semaine de quatre jours.*

Je donnerai les instructions au Président du conseil d'administration de l'AFB et au directeur de l'Agence pour appliquer les recommandations de la Cour.

6. *Sur le siège de l'AFB.*

J'arrêterai prochainement l'implantation du siège de l'Agence française pour la biodiversité.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

Nous prenons tout d'abord bonne note des constats et des points de vigilance de la Cour sur l'état d'avancement des évolutions de l'établissement, notamment en matière de gestion des ressources humaines

et de modération de la politique salariale, d'organisation territoriale et d'allocation de ses moyens humains dans les territoires.

En l'occurrence, la mise en place de l'agence française pour la biodiversité (AFB) à compter du 1^{er} janvier 2017, intégrant notamment l'ONEMA, constitue l'occasion privilégiée de répondre aux recommandations de la Cour. En raison de son poids relatif en termes de budget et d'effectifs, l'ONEMA sera effectivement le socle de la nouvelle agence, tant dans son organisation que dans l'exercice de ses missions.

Dans ce cadre, la réussite de la mise en place de l'AFB dépendra en partie de l'achèvement de la professionnalisation des processus de réforme de l'établissement, que ce soit en matière d'adaptation de son dispositif territorial mais aussi en termes de gestion des ressources humaines et de temps de travail, dans le contexte par ailleurs propice pour les agents de la mise en œuvre du quasi-statut des personnels contractuels de l'environnement, induisant des revalorisations de rémunérations importantes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)

Ces éléments me paraissent constituer, conformément au titre de cette insertion, des points d'appui tout à fait utiles dans le contexte de « transition » vers l'Agence française pour la biodiversité dans lequel se trouve l'Onema en cette fin d'année 2016.

Cela étant, certaines formulations justifient de notre part des remarques ou commentaires de nature à éclairer et, à tout le moins, nuancer, les appréciations ou propositions de la Cour. Ainsi, et sur les aspects essentiels :

Sur le plan général

La « Présentation » de l'insertion resitue bien le contexte très particulier qui est celui de l'Office depuis 2014-2015, avec son intégration désormais imminente dans l'Agence française pour la biodiversité, contexte qui n'était pas celui qui prévalait au moment du précédent contrôle, en 2012. Cela explique pour beaucoup d'aspects la mise en œuvre qualifiée de « partielle » des précédentes recommandations de la Cour, ce qui n'est cependant pas exclusif de progrès substantiels. On peut donc regretter que cette insertion s'attache de façon quasi exclusive à « ce qui reste à faire », des précisions pouvant être apportées sur les raisons qui

justifient cela dans un certain nombre de cas, en omettant largement « ce qui a été fait ». Les observations détaillées qui suivent visent donc, notamment, à apporter ces éléments complémentaires d'appréciation.

En ce qui concerne l'amélioration de la gestion des ressources humaines (I)

A – Des difficultés de recrutement à surmonter

La Cour considère que le « contexte a conduit l'Onema à recourir à des modalités de recrutement dérogatoires, contrairement aux dispositions des textes... ». Il convient cependant de souligner que, jusqu'à la publication du décret n° 2015-1154 du 16 septembre 2015, l'Onema faisait partie de la liste des établissements dérogatoires, établie en application du décret n° 84-38, pour l'ensemble de ses personnels. À ce titre, les recrutements directs sur CDI, selon les modalités d'un quasi-statut régi par le décret n° 2000-792 du 24 août 2000, étaient autorisés, ainsi que les détachements sur contrat. Ainsi, l'Onema a bien respecté les dispositions des textes jusqu'à la publication de ce décret, qui se situe en toute fin de la période sous contrôle.

À compter de 2016, en application du nouveau décret, seuls certains types de fonctions, occupés par des personnels de catégorie A et restant inscrits sur la liste dérogatoire, peuvent être recrutés en CDI selon les modalités du quasi-statut. Pour les autres fonctions, l'Onema, en tant qu'établissement public, est régi par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et les textes en découlant. Il n'en reste pas moins vrai que cette « transition » entre deux cadres réglementaires substantiellement différents justifie une certaine souplesse, l'application de ces nouvelles modalités de recrutement ne pouvant se traduire de façon absolument immédiate sans une période d'adaptation.

Par ailleurs, dans l'analyse des pourcentages des différents modes de recrutements « entre 2012 et 2015 », il conviendrait de relever que, pour une part non négligeable, la réduction des recrutements en position normale d'activité est la conséquence directe du cumul de la réduction du plafond d'emploi, du nombre restreint de postes ouverts aux concours de techniciens et agents techniques de l'environnement (TE/ATE) et de l'élargissement des besoins de l'établissement au-delà des missions de police de l'eau. Et parallèlement, le recours à des CDD sur cette période n'a été utilisé par l'établissement que pour faire face à des besoins non permanents et ne peut donc être considéré comme une voie de recrutement.

Enfin, de façon plus ponctuelle et à titre d'illustration des incidences du « contexte » évoqué plus haut, il est à noter que c'est de façon volontaire que le chef de mission du contrôle de gestion de l'Onema

n'a pas été remplacé fin 2015, dans la perspective de la création d'une mission « Performance » de l'AFB et de la mutualisation des moyens entre les 4 établissements « intégrés », le responsable pressenti de cette mission appartenant à un autre établissement : le remplacement à l'Onema aurait ainsi conduit à une absence d'optimisation.

B – Des rémunérations à maîtriser

Au 1^{er} paragraphe, la Cour évoque la suspension en juillet 2015 du versement de l'indemnité de mobilité en indiquant que « la récupération des indus s'avère complexe. Elle est encore partielle ». Dans les faits, le caractère « partiel » de cette récupération s'explique par le fait que 115 des agents destinataires des titres de recette correspondant aux indus ont formé à l'encontre de l'Onema un recours gracieux puis contentieux devant le tribunal administratif, procédure à caractère suspensif. Néanmoins, 17 agents se sont acquittés de cette dette et 4 sont en cours de paiement.

Au 2^{ème} paragraphe, la Cour considère que « Le versement de cette indemnité [de sujétion] à un taux uniforme témoigne d'une interprétation discutable des textes et d'une absence de prise en compte des sujétions propres à l'emploi tenu et aux fonctions exercées ». Cependant, comme cela a été précisé dans les remarques faites sur le relevé d'observations provisoires de la Cour, la pratique en vigueur à l'Onema est convergente avec l'analyse des textes applicables faite par la DGFIP.

L'application d'un taux uniforme de l'indemnité de sujétion pour les agents assermentés, commissionnés et armés reflète le fait qu'ils sont collectivement soumis aux mêmes sujétions quelle que soit leur affectation, ces sujétions étant liées aux fonctions. Cela ne ressort donc pas comme une « anomalie ».

Enfin, la Cour estime que « la politique de rémunération de l'ONEMA n'a pas connu de modération significative. Dans la mesure où l'effectif actuel de l'AFB est constitué à 72 % d'anciens agents de l'ONEMA [...], la nouvelle Agence risque de faire face à une masse salariale en augmentation régulière ». Dans la réalité, toutefois, l'augmentation du traitement brut et du régime indemnitaire/ETP des ATE et TE, soulignée par la Cour, est corrélée à celle du régime indiciaire, due à l'avancement, dans un contexte de réduction des effectifs et de non-remplacement, donc d'accroissement de l'âge moyen et de l'ancienneté moyenne des agents. Réglementairement, la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) s'accompagnera du maintien de la rémunération et prendra en compte cette augmentation.

C – Une organisation du temps de travail à revoir

Au 1^{er} paragraphe, la Cour évoque le suivi du temps de travail, reposant sur le renseignement par les agents eux-mêmes d'un fichier Excel transmis mensuellement au responsable hiérarchique puis centralisé annuellement par la Délégation aux ressources humaines, en estimant que « les difficultés managériales existant au sein des services départementaux ne permettaient pas de fiabiliser ce système déclaratif ».

L'établissement s'est fondé sur le fait que, si le principe est la mise en œuvre par l'employeur de moyen automatisé permettant de comptabiliser les heures de travail, un décompte déclaratif contrôlable peut être mis en place (cf. décret n° 2002-60 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires – art. 2-2° – notamment pour des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ou pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10). Cette exception se fonde donc sur le fait que les agents (ATE-TE) exercent leurs fonctions principalement sur le terrain. Cependant, dans les services départementaux où le poste de chef de service est vacant, ce contrôle managérial est assuré par le Délégué (inter-)régional ou le responsable du contrôle des usages.

Par ailleurs, la Cour indique que « le logiciel commun retenu dès la fin de l'année 2014 pour constituer le système d'information des ressources humaines de l'AFB (Virtualia) n'avait toujours pas été mis en place à l'ONEMA ». En réalité, l'application Virtualia a bien été mise en place à l'Onema dès fin 2015. Mais seuls ses modules pour la gestion administrative des dossiers individuels des agents et pour la gestion des absences ont été activés. En effet le module permettant le décompte horaire n'a pas été retenu car il ne permet pas de répondre aux exigences réglementaires en termes de récupération de service de nuit et de week-end ou de temps de déplacement.

Dans ce même chapitre, au 2^{ème} paragraphe, la Cour évoque le recours, jugé excessif et incompatible avec l'organisation de l'activité des services de terrain, de l'option « semaine de 4 jours », ce qui renvoie également à la recommandation n° 1 d'y mettre un terme. Si la motivation de la recommandation n'appelle pas de remarque, il convient de relever que ce chantier supposait en tout état de cause une approche dépassant assez largement le seul cadre de l'Onema, avec la création de l'AFB, puisque bien évidemment c'est une harmonisation des régimes d'horaires variables entre les 4 établissements « intégrés » qui doit être visée.

On doit en outre souligner que l'engagement du processus de mutualisation des services territoriaux de l'AFB avec ceux de l'ONCFS apporte à ce contexte « partagé » entre établissements une complexité supplémentaire, dans la mesure où cette harmonisation doit aussi, désormais, intégrer l'ONCFS, établissement public pour lequel ce régime de semaine de 4 jours constitue également une option possible.

En ce qui concerne l'adaptation du dispositif territorial à l'exercice des missions (II)

A – Un réseau qui reste à restructurer

Il est souligné que « La détermination du siège de l'Agence constitue un élément important de sa stratégie immobilière. Le maintien de trois implantations “centrales”, héritées des sièges des établissements fusionnés, est une hypothèse envisagée à l'heure actuelle. Elle apparaît contradictoire avec l'objectif de réduction du nombre des implantations. La Cour recommande qu'un seul site soit retenu pour l'implantation du siège de l'Agence ».

Toutefois, à ce jour, le projet de décret transmis au Conseil d'État relatif à l'organisation de l'AFB en application de la loi instituant sa création prévoit effectivement que « par arrêté du ministre chargé de l'environnement, le siège de l'établissement est fixé en veillant à la pérennité des trois implantations correspondant aux sièges des établissements intégrés de l'Agence française pour la biodiversité ».

Cela étant, et cela fait également référence à la recommandation n° 2, s'il est clair que le siège de l'AFB ne pourra être fixé qu'en un seul lieu, il est non moins évident que la réduction effective du nombre des implantations immobilières par ce biais supposerait un regroupement, et donc une mobilité, de plusieurs centaines d'agents entre Brest, Montpellier et Vincennes-Saint-Mandé, selon le choix qui sera fait. Indépendamment de la pertinence organisationnelle d'une telle option, cela supposerait de disposer d'un « siège » ayant des capacités d'accueil sans commune mesure avec les locaux actuellement existants, avec un coût immobilier et social qui mériterait d'être évalué. Une telle option est par ailleurs contraire aux engagements souscrits par la tutelle d'absence de mobilité géographique imposée aux agents.

B – Une allocation de moyens qui devra correspondre aux enjeux locaux

Globalement, ce chapitre pose la question de l'adéquation entre les effectifs « locaux » (surtout départementaux) de l'Onema et les « enjeux » environnementaux des territoires concernés. Cette préoccupation est bien

évidemment totalement légitime, et c'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, l'Office s'est engagé en 2014 dans le travail de cartographie des effectifs évoqué.

Néanmoins, il est nécessaire de souligner que l'insuffisance d'évolution découle de difficultés liées à la convergence de plusieurs causes :

- des effectifs décroissants avec un schéma d'emploi réalisé essentiellement grâce aux départs en retraite, essentiellement des agents du corps de l'environnement, dont la population est la plus nombreuse et sans renouvellement. Ces agents de terrain étant en poste en services départementaux, ce sont les effectifs de ces services qui diminuent, avec des possibilités limitées de remplacement ;
- l'Onema n'avait la maîtrise ni de la politique de recrutement des ATE et TE, ni de la répartition effective des effectifs. C'est en effet, dans la limite des plafonds d'emploi par corps, la commission administrative paritaire ministérielle qui statue sur l'affectation des agents. Le corps des ATE, globalement en diminution très sensible²⁵⁶, n'offre pas l'effectif suffisant pour pourvoir tous les postes vacants, même identifiés comme prioritaires par la cartographie des effectifs (nombreuses absences de candidatures...).

Face à ces difficultés, et en tenant compte des priorités définies, depuis 2012 seuls les postes vacants dans les départements disposant de moins de 4 ATE sont ouverts à la mobilité, et les postes de chef de service départemental vacants sont systématiquement ouverts.

C – La police de l'eau : un enjeu pour l'AFB

Comme l'a souligné à juste titre la Cour dans son relevé d'observations provisoires, les performances de la police, tout comme la pertinence et l'intensité de la « pression de contrôle » ne peuvent s'évaluer par la seule comptabilisation du nombre des contrôles, a fortiori si l'on tient compte du fait que 90 % des contrôles s'inscrivent dans le cadre des plans de contrôles départementaux, arrêtés par les Préfets et qui déterminent un ciblage des zones et thématiques à enjeux, et qui ne relèvent donc pas de la seule initiative de l'Onema.

À cet égard, l'insertion relève bien que, si le nombre global de contrôles est en réduction, cela est pour partie imputable au travail de

²⁵⁶À titre d'illustration, globalement pour l'ensemble du corps et en fonction des éléments dont nous disposons : 1 560 ATE environ en 2011, 1 460 en 2014 et 1 380 en 2015, soit 180 agents de moins (-11,5 %) en 4 années.

cartographie des cours d'eau qui a mobilisé environ 0,5 ETP en moyenne par département, soit 15 % de l'activité de l'ONEMA à ce niveau territorial. Cette seule nouvelle priorité pourrait expliquer, à due proportion, et comme le note la Cour, la diminution du nombre de contrôles alors que la progression était jusqu'alors continue et cela malgré la décroissance des effectifs. À charge constante, la progression des contrôles reste donc significative.

La mise en œuvre de l'ordonnance d'harmonisation pénale entraîne par ailleurs également une réduction du nombre d'actes. En effet, jusque-là les auditions étaient effectuées par des officiers de police judiciaire, essentiellement des gendarmes. La compétence d'audition donnée aux inspecteurs de l'environnement permet un traitement continu du dossier, mais en contrepartie d'un temps supplémentaire à y consacrer.

Le nombre de contrôles ayant diminué du fait de la mise en œuvre de nouvelles activités, le nombre de constats d'infraction diminue également, même si, comme la Cour le relève justement, la part des procès-verbaux d'avertissement, à vocation pédagogique, s'accroît.

Enfin, il convient de noter que, si la loi a confié à l'AFB l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement (et donc pas uniquement de police de l'eau), cette mission est prévue pour s'exercer (art. L. 131-9 du code de l'environnement) « en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes ». De ce fait, si la « mutualisation » avec l'ONCFS n'est pas explicitement mentionnée, elle est bien implicitement visée.

2

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

PRÉSENTATION

La vente au détail du tabac en France repose pour l'essentiel sur un réseau de 25 492 débits de tabac (fin 2015), dont les tenanciers sont des préposés de l'administration des Douanes. Cette organisation structure les relations entre ces commerçants et l'État : l'implantation des débits de tabac est décidée par l'administration ; le débiteur signe un contrat de gérance de trois ans renouvelable ; l'État fixe le taux de remise brute qui détermine la part du produit de la vente du tabac qui revient aux buralistes ; depuis 1995, l'État peut financer une partie des dépenses engagées pour améliorer la sécurité des débits de tabac ; enfin, l'État prend à sa charge une partie du financement du régime de retraite supplémentaire des gérants de débit de tabac créé en 1963.

Depuis 2004, considérant que sa politique de lutte contre le tabagisme aurait un impact sur la vente du tabac dont le prix a été fortement augmenté, l'État a mis en place de nouvelles aides destinées à soutenir le revenu des buralistes, à favoriser la diversification de leur commerce ou accompagner leur retrait de cette activité. Ces aides ont pris place dans un premier contrat, dénommé « contrat d'avenir », conclu avec la Confédération des buralistes pour la période 2004 à 2007. À l'issue du deuxième contrat d'avenir qui s'est déroulé de 2008 à 2011, la Cour des comptes notait dans son rapport public annuel de 2013 que « la collectivité avait consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé de la situation des seuls débiteurs effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac »²⁵⁷. Elle recommandait de procéder à une remise en cause rapide des mesures arrêtées début 2012 dans le cadre du troisième contrat d'avenir pour ne laisser subsister que les aides structurelles (indemnité de

²⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome 1. Le soutien de l'État aux débiteurs de tabac : des aides injustifiées, p. 583-620. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public), de maintenir pour les quatre années suivantes le taux de la remise nette au niveau de 2012 et de mettre en place une dégressivité de cette remise nette en fonction des niveaux de chiffre d'affaires.

Le troisième contrat d'avenir est arrivé à son terme fin 2016. La Cour a constaté que la plupart des recommandations qu'elle avait émises en 2013 n'a pas été mise en œuvre²⁵⁸ et souligne que ce troisième contrat n'a pas corrigé les défauts relevés en 2013 : les dispositifs sont toujours nombreux, peu ciblés et insuffisamment contrôlés (I), alors que les revenus des débiteurs continuent d'augmenter et que le nombre d'établissements en difficulté apparaît limité (II) ; le nouveau protocole d'accord signé par l'État le 15 novembre 2016 avec la Confédération des buralistes pour la période 2017-2021 tout en comportant quelques améliorations ne pose pas les bases de l'indispensable refondation de la politique de soutien à la profession (III).

I - Des dispositifs toujours nombreux et peu ciblés

L'État intervient par divers canaux en vue de soutenir le revenu des débiteurs. Il prend également en charge des aides destinées à faire évoluer les débits. Mais ces aides restent insuffisamment ciblées et contrôlées.

²⁵⁸ Dans le *rapport public annuel 2016*, Tome 2. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr, la Cour observait qu'« une réforme a été esquissée lors de la préparation du plan national de réduction du tabagisme, mais n'a pas prospéré, alors même que tant la situation des finances publiques que la lutte contre le tabagisme rendent indispensable un meilleur ciblage des concours apportés à la profession ».

La vente au détail du tabac en France

Le décret du 28 juillet 2010 relatif à l'exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés dispose qu'en France métropolitaine, « la vente au détail du tabac est confiée par l'État (administration des douanes et droits indirects) aux débiteurs de tabac. Les débiteurs sont classés en deux catégories, les débiteurs de tabac ordinaires et les débiteurs de tabac spéciaux ». Les contrats de gérance sont établis pour une durée de trois ans et les débiteurs sont astreints à une obligation de formation.

L'implantation des débiteurs ordinaires est décidée par l'administration : elle se fait par transfert ou par appel à candidature. L'article 8 du décret du 28 juin 2010 relatif à l'exercice du monopole précité prévoit que les débiteurs de tabac ordinaires sont implantés sur décision du directeur régional des douanes et droits indirects territorialement compétent, après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débiteurs de tabac. L'article 9 du décret précise que « l'implantation d'un nouveau débit ne doit pas avoir pour effet de déséquilibrer le réseau local existant ». Le 3^{ème} contrat d'avenir a mis fin au moratoire sur l'ouverture de nouveaux débiteurs : les décisions d'implantation prises chaque année sont de l'ordre d'une cinquantaine, dont environ 45 % concernent des communes de moins de 3 500 habitants²⁵⁹.

Le directeur régional des Douanes peut également attribuer par appel à candidature des débiteurs de tabac ordinaires saisonniers (de trois à huit mois) dans les lieux touristiques.

À côté de ces débiteurs ordinaires, deux cas de figure peuvent exister :

- la revente de tabac par certains commerces (restaurants titulaires d'une licence restaurant, stations-service implantées sur le réseau autoroutier ou les voies rapides ou express – toutes les stations-service en Corse –, établissements militaires, pénitentiaires ou recevant des personnes dont la liberté de circulation est restreinte, débiteurs de boissons à consommer sur place ayant une licence III ou IV) est autorisée en tant que service complémentaire. Ces commerces sont tenus de s'approvisionner auprès d'un débit de tabac ordinaire de rattachement ;

²⁵⁹ L'article 70 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a transféré aux maires la compétence d'autoriser le déplacement d'un débit au sein d'une même commune. 222 demandes ont été examinées en 2015 et 140 autorisées.

- des débits de tabac spéciaux peuvent être attribués au titulaire d'un contrat de concession d'occupation du domaine public, au responsable du domaine public géré en régie ou au titulaire exclusif d'un droit d'exercer une activité commerciale dans une enceinte non librement accessible au public. Un exemple est la vente de cigarettes par les magasins Relay H ou les supérettes Monop dans les gares, qui vendent essentiellement par ailleurs de la presse et du « snacking ».

Les débits ordinaires et les débits spéciaux sont tenus de s'approvisionner auprès des fournisseurs agréés par l'administration et d'appliquer les prix publiés au Journal officiel sans percevoir d'autres rémunérations que la remise consentie par les fournisseurs sur la base du taux fixé par l'État.

Seuls les débits ordinaires sont éligibles aux aides prévues par les contrats d'avenir et le protocole d'accord 2017-2021.

En France, un débitant de tabac tire les revenus suivants de la vente de ce produit : une fraction du prix de vente (remise), déterminée par l'État, à laquelle peuvent s'ajouter diverses aides budgétaires soumises à certaines conditions. De ces revenus se déduisent les charges d'exploitation du fonds.

A - Le soutien au revenu

1 - Les aides budgétaires au revenu

Trois aides, financées sur le programme budgétaire 302 – *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion de la fonction publique et des ressources humaines*, ont directement pour objet de soutenir le revenu des débitants de tabac. La dépense budgétaire s'est élevée à 92,41 M€ en 2015.

Le complément de remise, plafonné à 2 900 € par an et par débit, correspond au reversement par l'État d'une fraction du droit de licence qu'il prélève sur les débitants. Cette exonération du droit de licence, qui portait originellement sur les premiers 129 500 € de chiffre d'affaires, a été étendue aux 152 500 premiers euros de chiffre d'affaires par le 1^{er} contrat d'avenir²⁶⁰. Les 2^{ème} et 3^{ème} contrats d'avenir ont relevé ce plafond à

²⁶⁰ Depuis 2008, les débitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 157 650 € perçoivent un versement différentiel (31 270 € de dépenses en 2015, soit 7,2 € en moyenne).

157 650 € en France continentale et à 118 238 € dans les départements corses. La dépense s'est élevée à 66,7 M€ en 2015.

La remise additionnelle, comme le complément de remise, bénéficie à tous les buralistes. Cette aide est également fixée en pourcentage d'une part du chiffre d'affaires. Créé dans le cadre du 1^{er} contrat d'avenir, le dispositif a été réformé à plusieurs reprises. Son taux et le niveau du chiffre d'affaires concerné ont été abaissés. La dépense s'est élevée à 12,36 M€ en 2015.

La remise compensatoire vise à compenser la baisse du chiffre d'affaires subie par un débitant par rapport à l'année 2002, dès lors que cette baisse est d'au moins 10 %. L'aide est calculée en pourcentage de la perte du revenu généré par la vente du tabac, la remise nette²⁶¹. Comme pour la remise additionnelle, le dispositif a été revu à plusieurs reprises, dans un sens plus restrictif : ainsi, les buralistes situés en-dehors des départements frontaliers ou en difficulté (départements dont le montant annuel des livraisons de tabac manufacturés est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002) ne sont plus éligibles depuis 2015. La dépense s'est élevée à 13,35 M€ en 2015.

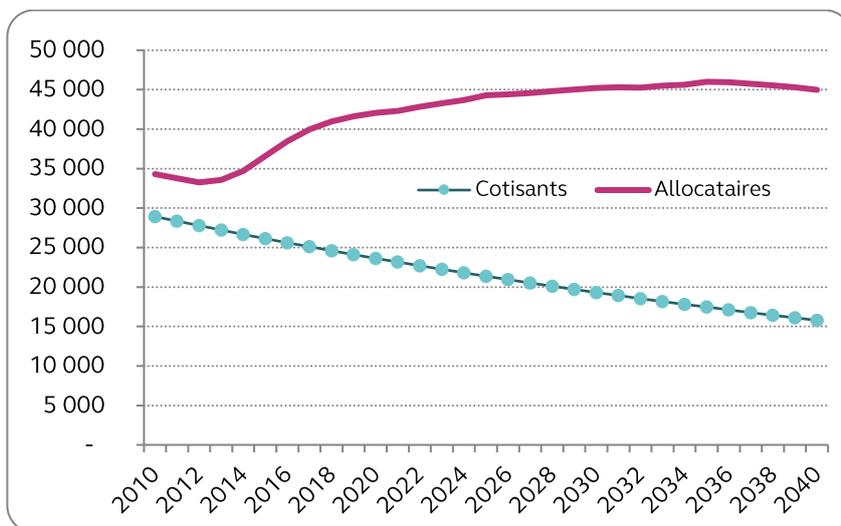
2 - La contribution au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac

Pour leurs activités commerciales hors tabac, les buralistes relèvent du régime social des indépendants (RSI). Pour leur activité tabac, ils sont affiliés au régime d'allocations viagères des gérants de débit de tabac (RAVGDT), institué par le décret du 30 octobre 1963, modifié par les décrets du 21 décembre 2005 et du 31 décembre 2009, qui joue donc le rôle d'un régime supplémentaire de retraite.

Ce régime est financé aux deux tiers par l'État, sur crédits budgétaires jusqu'en 2015, via un prélèvement de 0,25 % sur les recettes de droit de consommation depuis 2016. En hausse régulière, la contribution de l'État à ce régime s'est élevée au total à 897,1 M€ de 2004 à 2015.

Le déséquilibre démographique de ce régime va s'accroître, pesant de ce fait plus encore sur le financement public.

²⁶¹ La remise nette est égale à la remise brute (part du produit de la vente du tabac qui revient aux débiteurs) moins le droit de licence et la cotisation au régime d'allocation viagère des débiteurs de tabac.

Graphique n° 1 : évolution démographique du RAVGDT

Source : Cour des comptes d'après DGDDI

3 - La fixation du taux de remise

Les prix de vente au détail des tabacs sont fixés par les fabricants et homologués par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Les débitants sont rémunérés par les fournisseurs agréés au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail. Le taux de cette remise est fixé par l'État. En pratique, les fournisseurs versent aux débitants la remise nette, après avoir prélevé pour le compte de l'État un droit de licence et la cotisation au RAVGDT²⁶². En fixant le taux du produit de la vente qui revient aux débitants, l'État dispose d'un levier important pour agir sur l'évolution de leurs revenus.

Le taux du droit de licence est également fixé par l'État. Il s'établissait à 20,84 % de la remise brute pour les autres produits du tabac en 2012. Il a été baissé à 20,36 % en 2014, 20,25 % en 2015 et 20,14 % en 2016 afin de maintenir constant le montant du droit de licence acquitté dans le contexte de hausse du taux de remise.

²⁶² Les taux sont différents en Corse.

B - Les autres aides de l'État

Ces aides, souvent qualifiées d'aides structurelles car elles visent en principe à pérenniser les débits (sécurité, diversification) ou à faire évoluer le réseau (indemnité de fin d'activité), sont également financées par le budget de l'État.

1 - L'aide à la sécurisation des débits

Cette aide a été créée en 1995. Lors des deux premiers contrats d'avenir, son montant (80 % du coût hors taxes des matériels de sécurité et de leur installation) était plafonné à 10 000 € sur trois ans et par débit. Ce plafond a été porté à 15 000 € par le 3^{ème} contrat d'avenir, augmentant significativement le coût annuel de cette mesure (14,24 M€ en 2015).

Les matériels éligibles (coffres forts, vidéosurveillance, marquages invisibles et codés, mécanismes de renforcement des rideaux métalliques, etc.) évoluent chaque année. Pour bénéficier de l'aide, le débitant doit fournir au moins deux devis détaillés.

2 - Les aides à la diversification de l'activité des débits

Les trois contrats d'avenir successifs insistent sur la nécessité pour les buralistes de diversifier leur activité. Le 3^{ème} contrat d'avenir indique ainsi que « l'État favorise l'émergence de nouvelles pistes de diversification des activités par les débitants de tabacs et veille à privilégier les partenariats avec ce réseau, notamment dans le domaine des services publics. Il soutient et accompagne les débitants de tabacs dans leurs démarches de diversification, notamment dans le milieu rural ».

La poursuite de cet objectif emprunte plusieurs voies : des démarches volontaristes de l'administration visant à articuler diversification de l'activité des débits et services publics ; des initiatives privées émanant des débitants ou portées par la Confédération des buralistes ; la création, dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir, d'une prime de service public de proximité (PSPP). Son coût s'est élevé à 6,7 M€ en 2015.

Cette prime²⁶³ est accordée aux débiteurs offrant au moins quatre des neuf services listés par l'arrêté du 22 octobre 2012²⁶⁴ et dont le chiffre d'affaires annuel réalisé sur la vente de tabac est inférieur à 300 000 €. Elle s'élève à 1 500 € par an pour les débiteurs implantés dans les communes de moins de 1 500 habitants et à 1 000 € pour les autres communes.

3 - Les aides au départ ou à la mobilité

Égale à trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, l'indemnité de fin d'activité (IFA) était versée à l'origine aux débiteurs des départements frontaliers ou assimilés (notion remplacée en 2007 par celle de « départements en difficulté ») qui souhaitent cesser leur activité car la viabilité de leur point de vente ne leur semble plus assurée.

Le dispositif a été revu à plusieurs reprises : il a été étendu aux petits débiteurs des zones rurales (« IFA rurale »), à compter du 1^{er} juillet 2007, dans la limite de 200 dossiers par an, selon des critères géographiques (le débit doit être le dernier d'une commune comptant moins de 1 500 habitants), de revenus (le chiffre d'affaires 2002 doit être inférieur à 100 000 euros) et d'âge (avoir au minimum 60 ans et justifier d'au moins dix ans d'activité).

Le 3^{ème} contrat d'avenir a rendu le dispositif plus généreux : le décret du 25 juin 2013 a ouvert le dispositif de l'IFA rurale à un nombre plus important de bénéficiaires en modifiant deux des cinq conditions posées pour en solliciter l'attribution (suppression de la condition relative à la gestion du dernier débit de la commune et rehaussement du plafond en valeur des livraisons de tabacs faites au débit en 2002 de 100 000 à 150 000 €). Le mode de calcul du montant des IFA classique et rurale a également été harmonisé, ce qui a entraîné une revalorisation de l'aide versée au gérant de débit en zone rurale.

L'aide est accordée par un comité national composé à parité de représentants de la Confédération des buralistes et de la DGDDI. Le coût

²⁶³ Elle remplace la prime de service public.

²⁶⁴ La liste comprend la délivrance de timbres postaux, la délivrance de timbres-amende sous format papier ou l'existence d'un agrément en cours « Point de Vente Agréé » pour le paiement automatisé des amendes radar, la délivrance de timbres fiscaux, la réception de colis au bénéfice des usagers, la délivrance de titres de transports nationaux, régionaux, intercommunaux ou communaux, l'offre de presse nationale ou régionale, l'offre de jeux de grattage, de loterie ou de paris sportifs ou hippiques, l'offre de services téléphoniques ou d'accès à internet, un commerce alimentaire de proximité offrant des produits de première nécessité.

des dossiers d'indemnité de fin d'activité acceptés s'est élevé à 5,8 M€ en 2015 pour 93 bénéficiaires, et le montant payé cette même année à 7,4 M€.

C - Des aides insuffisamment ciblées et contrôlées

Alors que la Cour appelait en 2013 à un ciblage des aides en faveur des débiteurs véritablement en difficulté par une remise en cause des aides au revenu du 3^{ème} contrat d'avenir, un maintien du taux de la remise nette à son niveau de 2012 et une dégressivité de ce taux en fonction du chiffre d'affaires, les réformes ont été timides et les aides versées demeurent insuffisamment contrôlées.

1 - De timides réformes des aides budgétaires jusqu'à fin 2016

Le complément de remise n'a pas été réformé alors qu'il constitue en 2015 les deux tiers des aides budgétaires au revenu et qu'il ne cible pas les débiteurs en difficulté.

La remise additionnelle a été mise en extinction. Au 1^{er} janvier 2012, son taux a été ramené de 2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires à 1,6 % sur les premiers 130 000 € de chiffre d'affaires. Ce taux, devenu dégressif, s'élève à 0,2 % en 2016, dernière année de ce dispositif.

La remise compensatoire a également été réformée dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir. Le niveau de la compensation de la diminution du chiffre d'affaires est dégressif depuis 2012 et seuls les débiteurs situés dans les départements frontaliers ou en difficulté²⁶⁵ sont désormais éligibles. Les buralistes doivent être entrés en fonction avant 2012. Malgré cette réforme, le dispositif actuel est peu satisfaisant. La référence aux livraisons de tabac de 2002 pour déterminer les départements éligibles est peu pertinente car trop ancienne. En outre, en prenant pour base l'évolution des revenus et non pas leur niveau, le dispositif ne permet pas de cibler les débiteurs véritablement en difficulté. Ainsi, plus du tiers des bénéficiaires de la remise compensatoire en 2015 ont un chiffre d'affaires supérieur à 300 000 € et 43 ont un chiffre d'affaires supérieur au million d'euros. Enfin, le plafond de la remise compensatoire demeure élevé (50 000 €).

²⁶⁵ Les départements dits en difficulté sont ceux dont le montant annuel des livraisons de tabac manufacturé est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002.

Tableau n° 1 : les aides budgétaires de l'État pendant les trois contrats d'avenir (en M€)

| | 2004-2007 | 2008-2011 | 2012-2015 ²⁶⁶ | Total |
|--|----------------|----------------|--------------------------|----------------|
| <i>Remise additionnelle</i> | 429,4 | 341,5 | 133,2 | 904,2 |
| <i>Remise compensatoire</i> | 219,9 | 154,3 | 79,4 | 453,6 |
| <i>Complément de remise</i> | 386,7 | 287,9 | 273,3 | 947,9 |
| <i>Indemnité de fin d'activité</i> | 31,8 | 18,3 | 22,5 | 72,5 |
| <i>Prime de service public</i> | 0,0 | 12,9 | 21,2 | 34,1 |
| <i>Aide à la sécurisation des débits</i> | 76,7 | 37,3 | 55 | 169,1 |
| <i>Contribution au RAVGDT</i> | 273,6 | 302,3 | 321,2 | 897,1 |
| <i>Crédit d'impôt modernisation des débits²⁶⁷</i> | 1,0 | 11,0 | 3,0 | 15,0 |
| Total | 1 419,2 | 1 165,5 | 908,8 | 3 493,5 |

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Ces réformes se sont traduites par une diminution de la dépense budgétaire de l'État : la dépense pour la remise additionnelle s'est élevée à 12,36 M€ en 2015, soit près de cinq fois moins qu'en 2012. Elle a été divisée par deux depuis 2012 pour la remise compensatoire (13,4 M€), et le nombre de bénéficiaires, 1 463 en 2015, a été divisé par trois sur la même période.

²⁶⁶ Les données de 2016, dernière année du contrat d'avenir, ne sont pas disponibles.

²⁶⁷ La loi de finances rectificative du 31 décembre 2006 a ajouté un crédit d'impôt égal à 25 % des dépenses portant sur la rénovation des linéaires et des vitrines ou l'acquisition de terminaux informatiques dans la limite de 10 000 € HT au titre des années 2007 à 2009. La loi de finances rectificative du 31 décembre 2009 a prolongé le dispositif jusqu'à fin 2011.

2 - Une augmentation de la remise nette non ciblée et près de trois fois supérieure à la baisse des aides au revenu

Le montant total de la remise nette, c'est-à-dire du revenu de la vente au détail du tabac qui revient aux buralistes, s'établit à 1 269,3 M€ en 2015. Il a progressé de 5,45 % entre 2012 et 2015.

**Tableau n° 2 : évolution de la remise nette
en moyenne annuelle (en M€)**

| Période | 2004-2007 | 2008-2011 | 2012-2015 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| Remise nette | 908,5 | 1 051,7 | 1 233,2 |

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Cette augmentation du revenu résulte de trois effets : la hausse du prix de vente du tabac, la baisse du volume des ventes et le relèvement du taux de remise.

Les ventes dans les débits en France ont en effet diminué, passant de 54 108 millions d'unités en 2011 à 45 014 en 2014. La remontée constatée en 2015, avec 45 457 millions d'unités vendues, semble conjoncturelle (liée vraisemblablement à un contrôle accru des frontières à l'hiver 2015 à la suite des attentats qui a réduit l'achat de tabac dans les pays frontaliers) ; la baisse des volumes vendus a d'ailleurs repris en 2016 (- 2,4 % de janvier à juin). Au total, le chiffre d'affaires sur la vente au détail du tabac, fruit des évolutions opposées des quantités vendues et des prix des cigarettes, a augmenté faiblement (de 18 136 M€ en 2012 à 18 451 M€ en 2015).

Sur la même période, l'État a conduit, dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir, une politique de relèvement annuel du taux de la remise nette pour les produits du tabac, hors cigares et cigarillos : au total, le taux de la remise nette sur les cigarettes a augmenté de 0,4 point entre 2011 et 2016, pour atteindre 6,9 % en janvier 2016.

Cette politique de hausse du taux de la remise a favorisé les débits qui ont les chiffres d'affaire les plus importants.

L'augmentation des revenus qui en a résulté, + 726 M€ au cours des quatre premières années du 3^{ème} contrat d'avenir, a plus que compensé la baisse des crédits budgétaires sur la période (- 256,5 M€). Ce mouvement, avec la hausse du taux de la remise nette et la réduction de la part de la

remise compensatoire dans les aides budgétaires au revenu, s'est opéré au détriment d'un ciblage sur les débits en difficulté.

3 - Un contrôle insuffisant

a) Des fraudes à l'aide à la sécurisation des débits

L'aide à la sécurisation des débits a été perçue par 10 783 débiteurs depuis 2004, pour un coût total de 100 M€. En 2015, 3 843 débiteurs ont bénéficié de cette aide pour un montant moyen de 3 853 € et chaque année, près de 15 % des débiteurs utilisent le montant maximum de l'aide (15 000 €) pour sécuriser leur débit. Un débiteur peut solliciter cette aide à plusieurs reprises et le montant moyen de 9 255 € masque des écarts considérables et des montants conséquents : 461 débiteurs ont ainsi perçu plus de 20 000 € et trois plus de 44 000 €.

Des contrôles menés en 2015 par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont débouché sur la notification de 19 infractions à des entreprises situées dans sept départements²⁶⁸ (ententes, devis de complaisance, etc.). La plupart ont abouti à un règlement transactionnel.

De son côté, l'administration des Douanes est dans l'incapacité d'indiquer combien de contrôles ses services déconcentrés ont effectué pour s'assurer de la réalité des travaux financés. Elle note par ailleurs que le traitement des demandes génère des lourdeurs administratives et des délais importants. Les cas de dossiers instruits pour des sommes peu importantes ne sont pas rares : 96 débiteurs ont perçu une subvention inférieure à 1 500 €.

b) Un usage opportuniste des indemnités de fin d'activité

Si le nombre de bénéficiaires des indemnités de fin d'activité (IFA) est limité (93 en 2015) et toujours très inférieur aux contingents autorisés, l'évolution de l'indemnité moyenne a été très dynamique au cours du 3^{ème} contrat d'avenir. Les montants moyens – 92 000 € pour l'IFA classique et 14 110 € pour l'IFA rurale entre 2012 et 2015 – recouvrent des

²⁶⁸ Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Haute-Savoie, Isère, Lorraine, Rhône-Alpes.

écarts importants avec des aides qui sont allées de 3 569 € à 548 261 € pour l'IFA classique et de 1 579 € à 34 126 € pour l'IFA rurale.

Les caractéristiques du dispositif favorisent des comportements opportunistes.

Le maintien à 2002 de l'année de référence pour le bénéfice des aides ne prend pas en compte l'évolution souhaitée du marché du tabac et, en assurant trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, l'IFA peut être très élevée : parmi les 257 débiteurs bénéficiaires entre 2012 et 2015, 29 ont perçu plus de 150 000 € et deux plus de 400 000 €.

La grande majorité des bénéficiaires de l'IFA classique (63 % des bénéficiaires de 2012 à 2015) a pris la gérance du débit concerné après 2002. Or, l'absence de plafonnement peut conduire à un niveau d'IFA supérieur au prix d'achat du fonds de commerce. Selon la DGDDI, « certains débiteurs semblent parfois organiser la baisse des livraisons de tabac, et, en tout état de cause, assurent une gestion déficiente de leur activité afin de répondre aux critères d'attribution de l'IFA. »

II - Des revenus globalement en croissance en dépit de la baisse des ventes de tabac

Malgré la baisse des ventes de tabac, les revenus tirés de celles-ci par les débiteurs ont continué d'augmenter et les débits en difficulté, essentiellement situés aux frontières avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne, sont peu nombreux. De plus, la diversification de l'activité des débiteurs permet d'améliorer encore leur situation.

A - Les revenus tirés de la vente du tabac continuent d'augmenter

Le chiffre d'affaires moyen lié à l'activité de vente au détail du tabac a augmenté de 15,5 % pendant le premier contrat d'avenir. Il a cru de 20,5 % au cours du 2^{ème} contrat d'avenir. Au cours des quatre premières années du 3^{ème} contrat, de 2012 à 2015, la hausse s'est poursuivie, quoiqu'à un rythme plus modéré de 7,8 %.

Tableau n° 3 : évolution du chiffre d'affaires moyen et du nombre de débits

| | 2002 | 2004 | 2007 | 2008 | 2011 | 2012 | 2015 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| CA moyen en € | 447 238 | 469 781 | 516 753 | 534 837 | 644 610 | 671 271 | 723 778 |
| Nombre de débits | 32 850 | 31 965 | 29 616 | 28 955 | 27 539 | 27 017 | 25 492 |

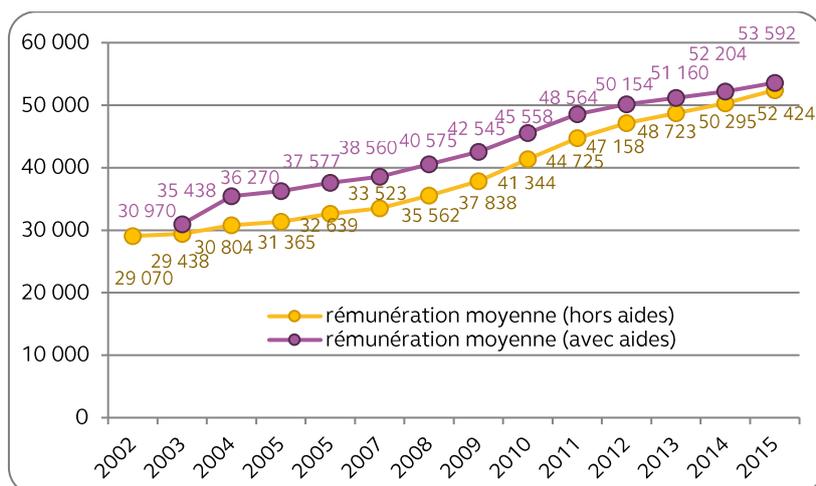
Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Cette progression est le résultat d'une hausse modérée du chiffre d'affaires total des débits et de la diminution de leur nombre.

La rémunération des débiteurs résultant de la remise nette et des différentes aides qui leur sont apportées au titre de cette activité a continué d'augmenter : elle a crû de 11,2 % entre 2012 et 2015 avant prise en compte de la prime de service public de proximité et des remises additionnelle et compensatoire, de 6,9 % après prise en compte de ces aides compte tenu de la baisse des montants de ces remises. Les évolutions réelles sont significatives, compte tenu des faibles taux d'inflation sur la période : + 2 % en 2012, + 0,9 % en 2013, + 0,5 % en 2014 et inflation nulle en 2015.

Au total, la rémunération moyenne des débiteurs sur la seule activité tabac s'élève à 53 592 € en 2015.

Graphique n° 2 : rémunération moyenne liée à la vente du tabac, avec et sans aide de l'État



Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

B - Des évolutions contrastées dans les zones considérées comme fragiles

Les trois contrats d'avenir ciblent dans leur principe les départements ruraux ou frontaliers pour lesquels on estimait que la baisse des ventes du tabac devrait être particulièrement importante, entraînant de ce fait des difficultés pour les débits de tabac.

Dans les départements frontaliers, les rémunérations moyennes ont augmenté plus rapidement entre 2012 et 2015 que dans l'ensemble des départements (+ 13,0 % avant prise en compte des aides de l'État et de + 7,9 % en tenant compte de ces aides). Cette différence tient à la baisse également plus rapide du nombre de débits : - 9,5 % entre 2012 et 2015 contre - 5,6 % pour l'ensemble des départements.

La disparition de ces débits n'est pas uniquement imputable au développement du marché parallèle : le chiffre d'affaires total dans les départements frontaliers est en effet resté quasiment stable entre 2012 et 2015 (- 0,6 %) quand il augmentait de 1,7 % pour l'ensemble des départements. Les raisons des différences d'évolution du chiffre d'affaires selon les frontières (hausse dans les départements frontaliers avec l'Italie, l'Espagne et Andorre et baisses aux frontières avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne) n'ont pas été suffisamment analysées par les pouvoirs publics. De façon générale, les autres causes des difficultés rencontrées localement par certains débitants (baisse du nombre d'habitants, baisse de la prévalence du tabagisme, modifications de la composition de la population, changement dans les habitudes de consommation) ne sont pas étudiées.

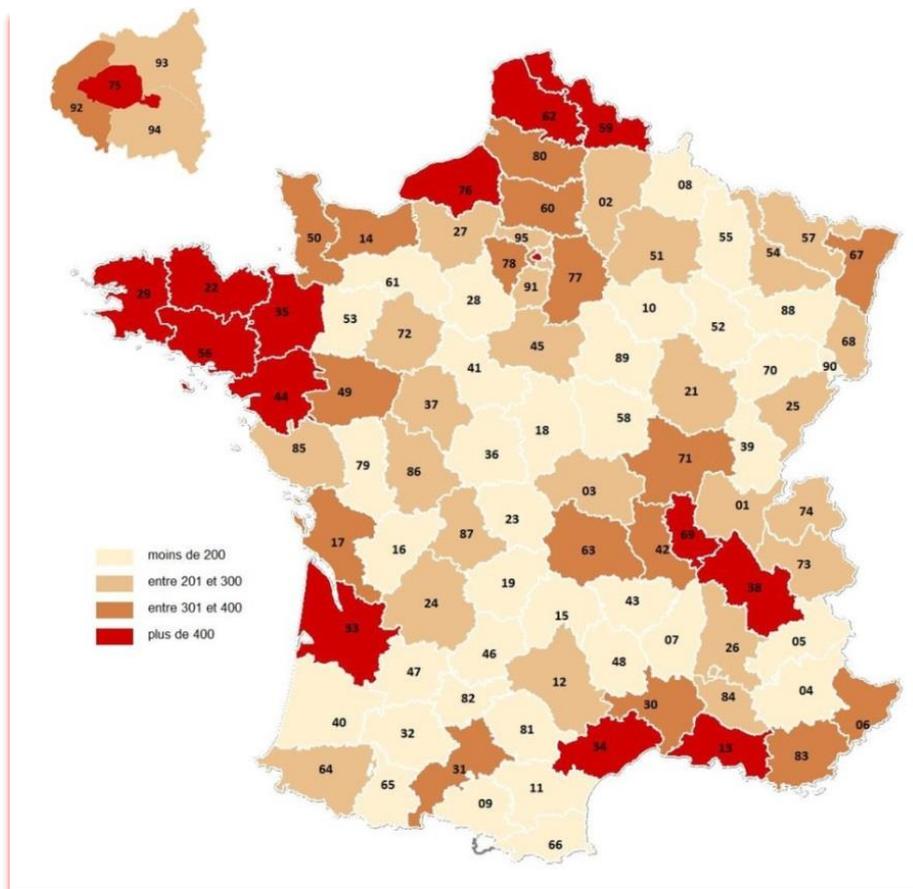
La densité du réseau des débitants est par ailleurs toujours élevée, y compris dans certains départements frontaliers, ce qui pourrait expliquer le nombre de fermetures de débits dans ces départements. Fin 2015, sur l'ensemble du territoire, les débits sont présents dans 34,5 % des communes qui représentent 85,6 % de la population. Malgré la baisse du nombre de débits, le taux de couverture reste proche de celui des boulangeries et supérieur à celui des médecins omnipraticiens²⁶⁹.

Un seul des départements considéré comme en difficulté en 2012 et en 2015, le Haut-Rhin, connaît une diminution de la rémunération moyenne de ses débitants avant aides d'État entre 2012 et 2015.

²⁶⁹ Travaux de l'Observatoire des territoires (Commissariat général à l'égalité des territoires - CGET) pour la DGDDI.

La situation individuelle des buralistes peut s'apprécier à partir de l'évolution des bénéficiaires de la remise compensatoire. En 2015, moins de 1 500 débiteurs ont été éligibles à cette aide dans les 24 départements (frontaliers ou en difficulté) concernés et parmi eux, seuls 895 avaient un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 €.

**Carte n° 1 : répartition des buralistes par département
au 1^{er} janvier 2016**



Source : *Buralistes.fr* site de la Confédération syndicale des buralistes

C - Une évolution dynamique des revenus, toutes activités confondues

Si les tentatives de diversification de l'activité des buralistes dans le champ des services publics (mise en œuvre de Points de ventes agréés pour le paiement électronique des amendes et la délivrance de timbres fiscaux, labellisation comme maison de services au public, etc.) se traduisent par des résultats mitigés, les buralistes ont largement développé d'autres activités que la seule vente du tabac : 58 % tiennent un café, avec ou sans presse ; 35 % vendent de la presse ; 7 % conjuguent le débit avec des activités autres que la presse ou le bar. La plupart des débitants (près de 22 000) sont détaillants de la Française des jeux, dont le marché est en expansion et dont ils représentent les trois quarts du chiffre d'affaires. Ils participent à des réseaux de retraits ou dépôts de colis (Kiala, Mondial Relay, Relais-colis, Pick up) ou de transfert d'argent (Moneygram, Western Union). Depuis 2014, la profession s'est engagée de façon dynamique dans le déploiement du Compte-Nickel, service de compte de paiement : mi-2016, 1 677 buralistes offraient ce service et, en entrant au capital de la Financière des Paiements électroniques à l'initiative du Compte-Nickel, la Confédération des buralistes a assuré aux buralistes le monopole de la distribution de ce compte jusqu'en 2025.

Or, l'évolution des revenus globaux des commerçants qui tiennent un débit de tabac n'est pas connue de l'administration des Douanes, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu de l'objectif de diversification des activités poursuivi par les trois contrats d'avenir successifs.

La fédération des centres de gestion agréés a analysé²⁷⁰ le résultat courant brut moyen (avant prise en compte des cotisations sociales dues par le chef d'entreprise) des TPE relevant de son champ : les « tabacs, journaux, jeux » avec 61 100 € et les « cafés tabac, jeux, journaux » avec 60 400 € appartiennent avec douze autres professions (sur les soixante-dix-sept observées) à la tranche la plus élevée.

Pour mieux documenter les évolutions du réseau des débitants, des travaux plus complets devraient être engagés. Ceux qui ont été réalisés pour la première fois en 2016, à partir des liasses fiscales déposées par les entreprises et des données de l'entreprise LOGISTA qui livre les produits du tabac aux buralistes, indiquent que le résultat net moyen des débitants en 2014 est deux fois plus élevé que celui des boulangers et que la

²⁷⁰ FCGA, *Chiffres et commentaires*. Cahier n° 21, octobre 2015.

rentabilité des commerces qui vendent du tabac (résultat net/chiffre d'affaires) a augmenté entre 2009 et 2014 pour s'établir à 14,2 %.

Au final, l'évolution des revenus des commerçants continue d'être dynamique. Elle est notamment favorisée par la hausse du prix de vente du tabac qui se répercute sur le chiffre d'affaires des débiteurs et par l'augmentation du taux de remise. Le soutien budgétaire et le niveau atteint de la remise interrogent d'autant plus qu'ils peuvent désinciter à la recherche d'autres sources de revenus, commerciaux en particulier.

III - Une politique de soutien à revoir en profondeur

En matière de vente de tabac, l'objectif central des politiques publiques est aujourd'hui de privilégier la santé publique, et les différentes décisions adoptées ont pour but la baisse de la consommation du tabac. Or, les dispositifs de soutien au réseau de vente de tabac sont élaborés et mis en œuvre sous l'égide de la seule direction des Douanes du ministère de l'économie et des finances, en lien très étroit avec la Confédération des buralistes qui cogère certains dispositifs, mais en l'absence du ministère de la santé.

Ce manque de cohésion dans les politiques publiques se traduit par un soutien à la profession aujourd'hui inadapté qui doit être rebâti en profondeur.

Les mesures prises à la suite de la signature du protocole du 15 novembre 2016, valable pour la période 2017-2021, n'inversent pas les tendances observées. Il est désormais urgent de rebâtir la politique de soutien à la profession.

A - Un nouveau protocole qui prolonge une politique inadaptée

Un « protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes 2017-2021 : le buraliste de demain » a été signé le 15 novembre 2016. Censé accroître le ciblage des aides, il va, par l'augmentation du taux de la remise nette, soutenir de manière indifférenciée les débiteurs de tabacs.

1 - Une baisse programmée des aides sur crédits budgétaires

Ce nouveau protocole prévoit une modification du régime des aides accordées aux débitants de tabac. Ainsi le complément de remise sera désormais réservé aux débitants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 400 000 €, ce qui diminuera significativement le niveau de la dépense budgétaire.

Comme prévu par le 3^{ème} contrat d'avenir, la remise additionnelle disparaît. La remise compensatoire est réformée : elle est élargie aux débitants installés avant fin 2015 mais son montant est plafonné à 30 000 € contre 50 000 € précédemment et fixé à 70 % de la remise nette. Elle est désormais calculée en référence à l'année 2012 au lieu de 2002, comme le demandait la Cour.

Les autres dispositifs sont marginalement réformés :

- l'indemnité de fin d'activité est plafonnée à trois fois le montant de la remise nette mais pour les seuls buralistes entrés en fonction après 2002. Elle reste inchangée pour les autres malgré les dérives constatées ;
- la prime de service public de proximité disparaît au profit d'une prime de diversification de l'activité dont le bénéficiaire ne peut plus être demandé que par les buralistes installés en zones rurales ou en zones urbaines prioritaires ou encore dans les départements dits en difficulté, mais son montant passe à 2 000 € par an ;
- l'aide à la sécurisation est portée à 15 000 € au maximum tous les quatre ans, par débit et non plus par débitant, et ses modalités d'attribution (forfaitisation des tarifs de remboursement des équipements) sont améliorées dans leur principe ;
- une aide à la modernisation des débits est créée pour aider les buralistes à reconfigurer leur commerce en raison de l'arrivée du paquet neutre. Elle est égale à 25 % des dépenses réalisées et plafonnée à 10 000 € tous les cinq ans. Elle sera attribuée par une commission paritaire DGDDI/Confédération des buralistes.

Au total, ces diverses réformes devraient aboutir à une baisse des dépenses budgétaires.

2 - Une hausse sans précédent de la remise nette qui pourrait peser à terme sur les finances publiques

La mesure principale de ce nouvel accord est une hausse de la remise nette, d'une ampleur sans équivalent dans le passé. Le taux de la remise nette va ainsi passer de 6,9 % du prix de vente à 8 % en cinq ans, l'essentiel de la hausse se concentrant sur 2017 (+ 0,6 point dès janvier). La hausse prévue du revenu tiré de la vente du tabac, à la suite de l'augmentation du taux de la remise nette, est ainsi sans commune mesure avec la diminution programmée des aides budgétaires puisqu'elle atteindrait 116 M€, à niveau de consommation de tabac inchangé. Pour 2017, cela correspond à une hausse du revenu moyen des débiteurs de 4 550 €, soit plus de 8 %.

Le Gouvernement a choisi de privilégier la hausse du taux de la remise nette, qui permet dans le cadre des discussions conduites avec la profession de compenser un désengagement partiel du soutien budgétaire.

Cette hausse de la part du produit de la vente du tabac qui revient aux débiteurs intervient alors que le Parlement devrait adopter une disposition créant une contribution sociale assise sur le chiffre d'affaires des fournisseurs de produits du tabac²⁷¹. Le poids de cette contribution pourrait, selon l'exposé des motifs de l'article de loi, être répercuté par les fournisseurs sur les fabricants de tabac.

Cette hausse de la remise nette, à laquelle s'ajoutent le financement de la nouvelle contribution sociale due par les fournisseurs et la hausse de la fiscalité pesant sur le tabac à rouler sont autant de facteurs de réduction des marges des fabricants. Ceux-ci seront donc tentés de pousser à la hausse les prix de vente du tabac. Cette augmentation profiterait pour l'essentiel aux débiteurs compte tenu de la hausse du taux de remise nette, le taux augmenté de la remise nette s'appliquant alors à un prix supérieur. Un relèvement des taxes sur le tabac aurait eu le même effet sur les prix de vente, mais au profit du budget de l'État.

3 - Un soutien indifférencié qui ne constitue pas une aide à la diversification

Le protocole 2017-2021, comme les contrats d'avenir qui l'ont précédé, prend en compte uniquement les revenus issus de la vente du tabac, sans tenir compte des autres revenus de ces commerçants. Ce soutien

²⁷¹ Article 28 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

aux revenus tirés du tabac pose question quand la logique économique voudrait que des revenus tirés d'un marché en décroissance diminuent.

En donnant un coup de pouce substantiel aux revenus procurés par la vente du tabac, il n'incite pas les commerçants à diversifier leurs activités, autrement que par des mesures marginales (prime de diversification).

De surcroît, le choix d'augmenter le taux de remise nette favorise les débitants dont les chiffres d'affaire sont les plus élevés. Pour cette raison et compte tenu du poids de la remise nette dans le revenu tiré de la vente du tabac, l'accord conclu ne peut en aucune manière être présenté comme un dispositif de soutien aux débitants les plus en difficultés.

La politique menée depuis plusieurs années, renforcée par le protocole d'accord du 15 novembre 2016, constitue donc largement une aide indifférenciée aux buralistes et susceptible de freiner la diversification de leurs activités.

B - Une politique à rebâtir

1 - Mieux évaluer les décisions

Les différents contrats d'avenir, comme le nouveau protocole d'accord, ont été élaborés sans réelle connaissance des revenus globaux des commerçants et de leur distribution et sans vision prospective territoriale. Ces engagements ont été pris par l'État sur la base d'un risque éventuel de baisse des revenus (lié aujourd'hui à la mise en place du paquet neutre) plutôt que sur le fondement de difficultés constatées. Si la DGDDI a bien entamé une refonte de son applicatif de gestion informatisé du monopole des tabacs (GIMT) (dont les effets ne seront pas perceptibles avant 2017/2018), elle n'a pas conduit de travaux pour comprendre les évolutions au regard des deux objectifs qu'elle se fixe : aider les débitants en difficulté notamment en favorisant la diversification de leurs activités, assurer une implantation géographique des débits pertinente.

Il n'existe ainsi pas d'outil de connaissance de l'ensemble des revenus des commerçants qui tiennent un débit de tabac – alors que cela est possible comme le montrent les travaux conduits par la direction générale des finances publiques (DGFIP) mi-2016 –, si bien que la politique de soutien au revenu est conduite en aveugle.

Il n'existe pas non plus d'outil permettant de réfléchir à l'implantation géographique des débits et à l'évolution souhaitable du réseau. Cela est d'autant plus regrettable que le 3^{ème} contrat d'avenir a abrogé le principe du gel de créations de nouveaux débits et que « des débits de tabac sont implantés sur décision du directeur régional des douanes territorialement compétent après avis des organisations représentant dans le département concerné la profession des débiteurs de tabac ». La DGDDI a demandé en 2016 au CGET de produire des cartes sur l'implantation des débits mais ce travail demeure trop exceptionnel.

Il n'existe pas enfin de travaux de comparaisons internationales sur les modalités de rémunérations des détaillants ou encore sur la question du monopole de la vente au détail.

2 - Impliquer réellement la profession dans une démarche contractuelle

Les contrats d'avenir, signés pour la première fois en décembre 2003 par l'État et la Confédération des buralistes, constituent un soutien public qui dans son principe – compenser la forte hausse des prix du tabac intervenue au début des années 2000 –, sa durée – treize ans –, et ses destinataires – des agents économiques qui exercent de activités commerciales – est atypique. Le protocole d'accord prolonge le soutien jusqu'en 2021.

L'engagement contractuel est largement unilatéral : dans les deux premiers contrats, la Confédération des buralistes n'a souscrit aucun engagement. Le 3^{ème} contrat mentionne l'implication des buralistes dans la lutte contre les trafics illicites par le biais de « fiches tabac ». L'administration comme la Confédération reconnaissent cependant que ce dispositif ne fonctionne pas.

En outre, ces contrats, très médiatisés, ne retracent que la moitié des aides budgétaires dont la profession a bénéficié pendant leur durée. Ni le complément de remise (30 % de l'intervention budgétaire sur la période des trois contrats d'avenir), ni la contribution de l'État au financement du régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac (RAVGDT) (près de 900 M€ depuis 2004) ne sont mentionnés.

De façon générale, les modalités mêmes du financement des aides que la profession estime nécessaires devraient être réexaminées. Si près de 8 000 débits ont un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 €, plus de 6 000 ont un chiffre d'affaires supérieur à 1 M€ : la possibilité d'un système de

péréquation au sein de la profession par le biais d'une contribution volontaire obligatoire devrait être explorée.

3 - Repenser les modes de commercialisation et de régulation

Les défauts persistants du dispositif de soutien de l'État aux débiteurs de tabac, que le protocole signé fin 2016 aggrave, s'expliquent notamment par la façon très particulière dont est gérée la profession (cf. encadré *supra*).

Cette organisation de la vente au détail est peu répandue en Europe, et se retrouve sous des formes proches seulement en Autriche, en Espagne et en Italie.

Les arguments avancés pour le maintien de cette organisation – la mise en œuvre de la politique de santé publique qui implique une baisse de la consommation du tabac et l'interdiction de la vente aux mineurs ainsi que la sécurisation des recettes fiscales qui nécessite de lutter contre les trafics illicites et de limiter les achats transfrontaliers - sont peu étayés. Ainsi, aucune donnée n'a pu être fournie sur le nombre de contrôles et éventuellement d'infractions des buralistes au regard de leurs obligations en matière de santé publique²⁷². Par ailleurs, le lien entre la lutte contre le tabagisme et les modalités d'organisation de la vente du tabac est peu étudié, mais les travaux conduits par la commission européenne²⁷³ indiquent que deux des pays à monopole, la France et l'Espagne, ont un taux de prévalence du tabagisme parmi les plus élevés.

La lutte contre les trafics passe essentiellement par les contrôles effectués par les services des Douanes. Les quantités saisies en 2015 ont augmenté notamment grâce aux saisies hors du territoire européen effectuées en lien avec des partenaires étrangers. Cette lutte passe aussi par le renforcement de l'arsenal juridique : les dispositions relatives à l'interdiction des ventes sur internet ont permis la mise en cause d'un millier de clients en 2015. La Cour estime également nécessaire de poursuivre les demandes d'harmonisation fiscale (les ministres chargés du budget et de la santé ont saisi la commission européenne le 11 septembre

²⁷² Interdiction de la publicité pour le tabac y compris dans le débit ; interdiction de la vente aux mineurs ; obligation de suivre des formations lors de la signature et du renouvellement du contrat de gérance.

²⁷³ Commission européenne, *Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes*. Special eurobarometer 429, 2015.

2015) et maintient sa recommandation d'affiner la mesure des incidences des mouvements de prix sur les ventes hors réseau²⁷⁴.

D'autres modes de régulation et de contrôle de la vente au détail du tabac devraient être expertisés, qui permettraient de lutter tout autant contre le tabagisme et les trafics illégaux. La suppression possible du statut de préposés des Douanes pourrait ainsi s'accompagner du maintien d'obligations pour les commerçants à l'instar de ce qui existe pour d'autres commerces comme celui des médicaments : obligation de s'approvisionner auprès des fournisseurs agréés par l'administration ; maintien de l'homologation des prix de vente notamment.

Une telle évolution serait de nature à transformer en profondeur la relation particulière qui s'est nouée au fil du temps entre l'État et une profession commerciale, au travers d'une administration qui, de plus, n'est pas en charge des objectifs de santé publique qui guide aujourd'hui l'action des pouvoirs publics²⁷⁵.

CONCLUSION

À l'issue du 3^{ème} contrat d'avenir conclu par l'État avec les buralistes, la Cour estime que l'évolution des revenus des commerçants qui vendent du tabac et de ce réseau de vente aurait justifié l'abandon des trois dispositifs budgétaires d'aide au revenu et l'arrêt de l'augmentation de la remise nette. La hausse du taux de la remise décidée par le Gouvernement dans le cadre du 3^{ème} contrat d'avenir, dans un contexte où l'augmentation des prix du tabac a compensé la baisse des ventes, ainsi que la diversification de l'activité des débitants, ont en effet permis une croissance des revenus.

La Cour relève que, sans attendre d'avoir observé les éventuelles conséquences de la mise en place du paquet neutre sur le revenu des débitants, l'État a conclu le 15 novembre 2016 un protocole avec la Confédération des buralistes. En augmentant significativement la remise nette, et pour une très large part dès le 1^{er} janvier 2017, et en poursuivant sous diverses formes les aides financières aux buralistes, ce protocole ne

²⁷⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*. Tome 2. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider. P. 325-356. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁷⁵ Cela pourrait, par ailleurs, générer des économies pour le budget de l'État : la DGGDI estime à 148 le nombre de ses agents travaillant sur le secteur « débitants de tabac ».

prend pas en compte la réalité d'un secteur dont la situation économique globale n'est pas affectée et qui doit résolument se tourner vers d'autres activités que le tabac. Il est conclu pour une durée longue, cinq ans, sans considération des besoins réels des débits véritablement en difficulté. Il ne tire pas suffisamment les conséquences du caractère très insatisfaisant de la gestion et du fonctionnement des aides structurelles constaté pendant le 3^{ème} contrat d'avenir.

La Cour constate également que le statut de préposé des Douanes induit une relation particulière entre l'État et une profession commerciale, relation qui a pour objet quasi exclusif le maintien d'un « réseau », par l'octroi de diverses aides budgétaires ou encore l'augmentation du volume de la remise au détriment des recettes de l'État.

Cette situation, outre qu'elle profite d'abord aux débits qui réalisent les chiffres d'affaires les plus importants, est inadaptée aux évolutions souhaitées par ailleurs : la politique de santé publique conduit à la baisse inéluctable de la consommation de tabac et l'objectif principal doit être la reconversion de ces commerces à d'autres activités.

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

Réponses

| | |
|---|-----|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire chargé du budget..... | 402 |
| Réponse du président de la confédération des buralistes | 406 |

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE CHARGÉ DU BUDGET

Nous soulignons d'abord que l'engagement de l'État en faveur du réseau des buralistes sur la période 2012-2016 s'était matérialisé par la signature du troisième contrat d'avenir, le 22 septembre 2011. Dès lors, le Gouvernement devait conduire le dispositif d'accompagnement à son terme. Par conséquent, la remise en cause, avant l'échéance, de certaines aides, souhaitée par la Cour, ne semblait pas compatible avec le maintien d'une action cohérente de l'État.

Le troisième contrat d'avenir, qui prend fin le 31 décembre 2016, s'est néanmoins inscrit dans une logique budgétaire mieux maîtrisée par rapport aux dispositifs antérieurs. En effet, son coût budgétaire représente la moitié de celui du premier contrat et les deux tiers de celui du deuxième contrat'. En outre, le troisième contrat d'avenir a permis un allègement de certains mécanismes de soutien de 2012 à 2016 (taux dégressif de la remise additionnelle, restriction du bénéfice de la remise compensatoire aux seuls départements en difficulté et frontaliers à partir de 2015) et donc une baisse progressive des dépenses.

I. La hausse moyenne de la rémunération des buralistes masque la contraction du réseau et la persistance de fortes inégalités au sein de la profession, qui justifie l'intervention de l'État

La Cour met en cause la légitimité des aides en évoquant, notamment, la hausse du chiffre d'affaires et du revenu moyen des buralistes, tout en montrant que celle-ci résulte des effets conjugués de la contraction du réseau, de la hausse des prix de vente au détail, ainsi que de la revalorisation de la remise nette ces dernières années.

Ces indicateurs masquent, en fait, de fortes disparités au sein du réseau des buralistes en fonction des territoires. En effet, les débits implantés dans les régions frontalières et les zones rurales connaissent des difficultés (difficultés d'approvisionnement, de financement), par rapport aux débits de centre- villes de grandes agglomérations.

Chaque année, environ 500 points de vente sont fermés définitivement, dont les deux tiers sont généralement situés dans des communes de moins de 3 500 habitants. Il s'agit le plus souvent du dernier débit de la commune (60 % des cas de fermetures définitives en 2015).

Si le chiffre d'affaires des buralistes a augmenté de plus de 25 % depuis 2002, la région frontalière du nord-est et les communes rurales sont particulièrement touchées par la diminution des ventes de tabacs. Sur la période 2002-2012, l'évolution du chiffre d'affaires des débitants est

négative sur les façades belge, luxembourgeoise et allemande (-20 % à -30 %).

Ce constat justifie pleinement un ciblage accru des aides à l'activité dans le cadre du nouveau protocole d'accord.

II. Le protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes signé en 2016 permettra des économies budgétaires substantielles dès 2017, avec des aides ciblées et plafonnées

Le protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes signé le 15 novembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération des buralistes pour la période 2017-2021 permet une refonte complète des dispositifs d'aide, qui tient compte des critiques faites par la Cour des comptes en 2013 et permet une économie budgétaire de 39 M€ qui a été intégrée dans la loi de finances initiale pour 2017.

Le protocole permet en effet un renforcement du ciblage des aides sur les débitants les plus en difficulté en fonction des territoires et un plafonnement systématique des dispositifs. Les aides existantes ont été soit supprimées (remise additionnelle), soit réaménagées pour en améliorer le ciblage :

- *Le complément de remise sera, dès 2017, réservé aux seuls débitants dont les livraisons de tabac de l'année précédente sont inférieures à un montant de 400 000 €, sous forme d'un remboursement du droit de licence limité à 2 800 € par an.*
- *La remise compensatoire vise à compenser une perte de chiffre d'affaires annuel des débits de tabac, implantés dans les seuls départements en difficulté² ou frontaliers, d'au moins 10 % par rapport à une nouvelle année de référence, 2012, au lieu de 2002 actuellement. Ce décalage de dix ans permet de mieux prendre en compte la réalité du marché du tabac. Le taux de compensation sera de 70 % de la perte de remise nette, alors qu'actuellement il se situe entre 70 et 80 % selon l'ampleur de la baisse d'activité. La remise compensatoire sera désormais plafonnée à 30 000 € par débit (contre 50 000 € actuellement). Le débit de tabac perd le bénéfice de la remise compensatoire, en cas d'absence de livraisons de tabac pendant une période d'au moins 120 jours consécutifs.*
- *Le dispositif d'indemnité de fin d'activité est également réformé. Il sera réservé, dans la limite d'un contingent de 100 dossiers par an (160 actuellement), aux seuls débitants ayant pris leur fonction avant le 1er janvier 2018. Si les conditions actuelles d'attribution sont maintenues pour les débitants entrés en fonction avant le 1^{er} janvier*

2002, elles sont révisées pour ceux ayant pris leur fonction à partir du 1er janvier 2002 : le montant de l'aide est plafonné à 80 000 €, et l'évolution du chiffre d'affaires est appréciée par rapport à une année de référence complète suivant celle d'entrée en fonction du débitant.

- Le dispositif des indemnités de fin d'activité (IFA) rurales est maintenu, mais le montant des aides est plafonné à 30 000 € et le contingent limité à 100 dossiers par an (200 actuellement).
- L'aide à la sécurité, gérée dans le cadre d'une enveloppe annuelle de crédits, sera plafonnée à 15 000 € par débit de tabac sur une période de 4 ans (contre 3 ans actuellement). La mise en place d'un système forfaitaire par catégorie de matériels doit permettre de simplifier ses modalités d'attribution et de gestion, ainsi que de faciliter les contrôles.
- La prime de diversification d'activité (PDA), remplaçant factuelle prime de service public de proximité (PSPP), vise à aider les buralistes à diversifier leurs activités lorsqu'ils offrent au moins 5 services (contre 4 actuellement) et sont implantés dans les communes rurales, les départements en difficulté et frontaliers et les quartiers prioritaires, avec un chiffre d'affaires annuel inférieur à 300 000 euros. Actuellement, cette prime est accordée à tous les buralistes, quel que soit leur lieu d'implantation. Le montant de la prime sera désormais fixé à 2 000 € dans le cadre d'une enveloppe annuelle de crédits.

III. L'évolution de la remise nette favorise une rémunération directe des buralistes, dépendant de l'évolution du marché du tabac, sans aucun impact sur les comptes publics

La hausse de la remise nette correspond au souhait du Gouvernement, en accord avec la profession, de poursuivre la dynamique prévue au sein du troisième contrat d'avenir consistant à responsabiliser davantage les débiteurs de tabac, par le biais d'une amélioration de leur rémunération directe. Il est rappelé que la charge financière de la remise nette, principale source de revenus des buralistes, ne pèse pas sur les finances publiques mais sur les fournisseurs de tabac et, le cas échéant, les consommateurs, en cas de répercussion sur les prix.

Par ailleurs, son impact effectif sur les revenus des buralistes dépendra de l'évolution des prix et des volumes de vente de tabac. Or l'évolution du marché reste incertaine, d'autant que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 crée une nouvelle taxe sur les fournisseurs agréés de tabac et a procédé à une hausse des droits d'accises perçus sur certains produits (tabac à rouler).

La politique du gouvernement en matière de fiscalité du tabac étant principalement déterminée par les objectifs de santé publique, et non pas de rendement, nous contestons l'analyse de la Cour selon laquelle la hausse de la remise nette pourrait "peser à terme" sur les finances publiques, en réduisant les possibilités de hausse des droits d'accises. Nous notons d'ailleurs que la Cour ne conteste pas l'impact budgétaire positif à court terme du nouveau protocole.

IV. Le monopole de la vente au détail permet de sécuriser les recettes et contribue à la politique de lutte contre le tabagisme : il doit donc être conservé

La vente au détail des tabacs manufacturés fait l'objet d'un monopole exercé par l'État via le réseau des buralistes, préposés de l'administration pour la vente de ces produits réglementés.

La tutelle de ce réseau est assurée par l'administration des douanes et droits indirects qui dispose d'un réseau territorial d'agents spécialisés dans la gestion des buralistes dans l'ensemble des directions régionales.

La Cour s'interroge sur la pertinence de maintenir le statut de préposés de l'administration, attribué aux buralistes.

Les débiteurs de tabac signent un contrat de gérance avec l'État, qui peut ne pas être renouvelé, voire résilié. Les buralistes sont soumis à des obligations, notamment pour le respect des règles de santé publique, et à un régime disciplinaire.

L'encadrement juridique de la vente des tabacs manufacturés a pour objet de maîtriser la chaîne de leur distribution, depuis leur fabrication ou leur importation jusqu'à leur commercialisation. Il permet de connaître avec précision l'évolution du marché et des recettes pour l'État.

Il permet également d'assurer une mise en œuvre efficace des règles de publicité et d'interdiction de ventes aux mineurs prévues par la loi sur la modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016. Le buraliste est ainsi un acteur de la lutte contre la prévalence tabagique, alors que dans de nombreux pays européens (Allemagne, Autriche), la vente de tabac peut se faire par le biais de distributeurs automatiques.

Enfin, le monopole des débiteurs contribue à contenir les trafics illégaux de tabacs écoulés en dehors du réseau des buralistes et à faciliter leur détection dès que les tabacs sont vendus en dehors de ce réseau. Nous considérons donc que ce principe doit être maintenu

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION DES BURALISTES

En présentation de cette insertion, il est fait référence aux contrats d'avenir mis en place dès 2004, sans aucune référence au contexte spécifique qui a présidé à leur mise en place.

Nous en rappelons ci-après la teneur :

- *La politique de lutte contre le tabagisme en France s'est traduite par une hausse brutale des prix en 2003 et 2004, entraînant une chute de fréquentation tout aussi brutale chez les buralistes, particulièrement les frontaliers, contribuant ainsi à la mise en place d'un approvisionnement sur les marchés parallèles qui représente en 2015 plus de 27% de la consommation de tabac par les Français et un manque à gagner de plus de 4 milliards d'euros par an pour l'Etat.*
- *Cet approvisionnement en-dehors du réseau des buralistes – préposés de l'Administration – est reconnu par l'Etat depuis plusieurs années. Pour autant, aucune action n'a été engagée au niveau européen pour envisager une politique de santé aboutissant sur un prix cohérent des produits du tabac dans tous les Etats membres.*
- *La dernière décision de l'Etat français en matière de lutte contre le tabagisme a consisté à adopter le paquet neutre, alors qu'une Directive européenne lançait une mesure commune pour tous les pays de l'Union, au travers d'un conditionnement identique pour tous les paquets de cigarettes distribués dans chaque pays.*

Nous avons créé ainsi un nouvel avantage concurrentiel en faveur du marché parallèle.

Nous souhaiterions que cette insertion tienne compte des éléments suivants :

Au lieu de « chiffre d'affaires tabac », il convient d'indiquer « livraisons tabac ». En effet, la notion de « chiffre d'affaires », telle que mentionnée dans ce rapport, ne correspond en fait qu'aux livraisons de tabac en valeur chez les buralistes. Le véritable « chiffre d'affaires tabac » correspond à la somme de la remise sur facture et de certaines aides que l'on peut nommer « commission tabac », mais ce qui ne constitue en aucun cas un « revenu tabac ». Pour rappel, ce qui est enregistré comptablement

dans le compte de résultat des buralistes correspond à la remise et en aucun cas à la valorisation au prix de vente public des produits du tabac.

Concernant le protocole d'accord signé le 15 novembre dernier, trois orientations ont été prises, pour souligner la nécessité de modernisation du réseau des buralistes, au-delà de la « diversification ». En effet, la Confédération tient à préciser qu'aucun buraliste n'a jamais été uniquement un « débitant de tabac ».

En effet, il a toujours existé des bars-tabac- jeux, des tabac-presse-jeux, tabac-jeux avec pour activités communes le tabac, les jeux, les articles fumeurs, la confiserie, les produits de services publics, les produits postaux.

C'est donc une logique de modernisation qui doit être mise en place désormais avec l'arrivée du paquet neutre de manière à mieux mettre en valeur les produits et services du pôle d'activité réglementées (tabac, jeux, produits du vapotage, services publics) d'une part, et les produits et services commerciaux d'autre part.

Le deuxième axe de ce protocole est de cibler les aides de l'Etat, en maintenant un filet de sécurité pour les buralistes les plus en difficulté face aux décisions de l'Etat.

Le troisième volet du protocole consiste à rémunérer l'activité tabac en lien avec l'arrivée du paquet neutre (difficultés de gestion, image négative et dégradation de l'environnement de travail pour le gérant et ses salariés), sans aucun coût supplémentaire pour l'Etat. Au contraire, la suppression du complément de remise – élément historique de la rémunération tabac des buralistes – (suppression qui justifie la hausse de 0.6 point en un an) permet une économie de 43 millions d'€ par an. La hausse de remise tabac ne représente aucun coût pour l'Etat.

En plus de ces remarques générales, nous indiquons ci-dessous nos commentaires et/ou souhaits de correction pour chaque paragraphe de l'insertion.

I. Des dispositifs toujours aussi nombreux et peu ciblés

A. Le soutien au revenu

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ».

1. Les aides budgétaires au revenu (CDR, RA, RC)

Même remarque qu'au paragraphe précédent (A.)

2. *La contribution au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac*
3. *La fixation du taux de remise*

B. Les autres aides de l'État

1. *Les aides à la sécurisation des débits*
2. *Les aides à la diversification de l'activité des débits*

Comme évoqué en introduction, il convient de rappeler que les débits de tabac offrent un ensemble de produits et services diversifiés depuis toujours. Aucun buraliste n'aurait pu exercer son activité uniquement avec les produits des ventes de tabac, compte tenu des baisses de volume tabac constatées depuis 2002 (-37%) qui ont entraîné des baisses de fréquentation.

Il est mentionné ici que « la poursuite de cet objectif emprunte plusieurs voies : des démarches volontaristes de l'administration visant à articuler diversification de l'activité des débits et services publics [...] ». A quelles démarches est-il fait référence ?

La Confédération demande depuis 2003 à ce que de nouvelles démarches soient confiées au réseau des débitants de tabac : le réseau des buralistes n'a malheureusement été témoin d'aucune démarche proactive de l'Etat en ce sens.

Un exemple existe avec la délivrance de certification d'immatriculation pour les achats de véhicules d'occasion. Une solution est possible, avec un prestataire technique identifié et déjà agréé par le Ministère de l'Intérieur (un coût nul pour l'Etat), mais les buralistes n'ont toujours pas une autorisation officielle pour le faire.

3. *Les aides au départ ou à la mobilité*

C. Des aides insuffisamment ciblées et contrôlées

Le fait que ce paragraphe soit conjugué au présent de l'indicatif est inapproprié étant donné qu'il est fait référence au 3^{ème} contrat d'avenir qui prend fin en 2016.

1. *De timides réformes des aides budgétaires*

Tableau n°1 : « les aides budgétaires de l'Etat pendant les trois contrats d'avenir (en M€) » : les chiffres relatifs à la contribution RAVGDT sont très supérieurs à ceux mentionnés dans le rapport de l'IGF de juillet 2016. Nous ne comprenons pas le chiffre de 3M€ inscrit pour la période 2012-2015 pour la ligne « crédit d'impôt modernisation des

débts » qui a pris fin au 31/12/2011 (le rapport de l'IGF indique « 0 » pour la période du 3^{ème} contrat d'avenir).

2. Une augmentation de la remise nette non ciblée et près de trois fois supérieure à la baisse des aides au revenu

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ». Et cela à mettre en parallèle avec les volumes en baisse de 37% sur la période 2002-2016.

3. Un contrôle insuffisant

- a) Des fraudes à l'aide à la sécurisation des débits

L'administration des Douanes va mettre en place avec le plein assentiment de la Confédération un système de forfaitisation par type de matériel pour éviter les abus réalisés par certaines entreprises spécialisées dans la sécurisation.

- b) Un usage opportuniste des indemnités de fin d'activité

Nous souhaitons préciser que les indemnités ont été accordées à des buralistes ayant rencontré des baisses d'activité tabac bien souvent de plus de 50% par rapport à 2002.

Le protocole du 15/11/16 définit une nouvelle année de référence, fixe un plafond et supprime le dispositif pour tous les buralistes ayant pris leurs fonctions après le 31/12/2017.

II. Des revenus globalement en croissance en dépit de la baisse des ventes de tabac

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires »

- A. Les revenus tirés de la vente du tabac continuent d'augmenter

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires »

- B. Des évolutions contrastées dans les zones considérées comme fragiles

- C. Une évolution dynamique des revenus, toutes activités confondues

Il ne s'agit pas du « revenu » en tant que tel, il conviendrait de parler de « chiffre d'affaires ».

Dans ce paragraphe, il est indiqué que les tentatives de diversification dans le champ des services publics se traduisent par des

« résultats mitigés ». Effectivement, comme évoqué plus haut, l'Etat n'a pas proposé d'autres pistes en ce sens.

Cependant, il est indiqué ici comme exemple de diversification dans le champ des services publics :

- « La mise en œuvre de PVA (Points de vente agréé pour le paiement électronique des amendes et des timbres fiscaux) » : cela ne constitue en aucun cas une « diversification » puisque les buralistes distribuaient déjà en tant que charge d'emploi du contrat de gérance, pour le compte de l'État, des timbres amendes et fiscaux au format papier.
- « labellisation comme maison de services au public » : nous ignorons à quoi il est fait référence puisque l'État a confié aux bureaux de Poste et non aux débitants de tabac cette labellisation.

Par ailleurs, indiquer que « les buralistes ont largement développé d'autres activités que la seule vente du tabac » en prenant comme exemple le café, la presse, ou les jeux est une aberration puisqu'il s'agit là de la définition même d'un buraliste. Il n'est pas fait mention des produits du vapotage, du snacking et boissons à emporter, des points de retrait d'argent (qui existent depuis plus de 15 ans), des services de dépôts (gaz, pain, pressing), des dépannages alimentaires, des cadeaux, des services divers et variés que les buralistes ont développé en fonction de leur zone de chalandise.

Le déploiement de Compte-Nickel, développé sans aucune aide, représente aujourd'hui 2100 buralistes agréés par l'ACPR-Banque de France.

III. Une politique de soutien à revoir en profondeur

Le manque de cohésion dans les politiques publiques provient selon nous de décisions inadaptées au marché français, dans le contexte européen que nous connaissons (aucune harmonisation des prix, des emballages, de la publicité des produits ainsi que de la prévention anti-tabagique). La profession soutient l'objectif prioritaire de santé publique, mais à condition que les politiques européennes convergent dans le même sens.

Le nouveau protocole d'accord signé le 15/11/2016 marque une évolution dans la relation qui lie l'Etat et les buralistes. La profession s'engage dans la modernisation du réseau alors que la rémunération tabac donne une perspective attractive aux repreneurs indispensables à la

pérennité du réseau. Le protocole maintient des aides pour les buralistes les plus en difficulté en zone rurale, frontalière et quartiers prioritaires.

A. Un nouveau protocole qui prolonge une politique inadaptée

1. Une baisse programmée des aides sur les crédits budgétaires

2^{ème} paragraphe : le montant de la remise compensatoire est fixé à 70% de la « perte de remise nette » et non de la « remise nette ».

Indiquer que les dispositifs sont marginalement réformés n'est pas cohérent selon nous :

- *Le « complément de remise », élément de rémunération tabac en-dehors des aides des contrats d'avenir, va disparaître. Ce sont plus de 43 millions d'€ d'économie budgétaire annuelle que la profession perd en rémunération. Consciente des efforts à réaliser, la Confédération a donné son accord à la disparition du complément de remise, à condition que les buralistes n'y perdent pas en termes de commission, à chiffre d'affaires tabac constant. C'est ce qui justifie la hausse de commission, financée uniquement par le marché du tabac. Par conséquent, nous estimons que la présentation de l'insertion : 2) du A. n'est pas conforme à la réalité. Pour compenser la suppression du complément de remise, une hausse de remise de 0.6 point était nécessaire en 2017.*
- *L'indemnité de fin d'activité reste inchangée seulement pour les buralistes en fonction avant 2002, dans une dizaine de départements en difficulté (un maximum de 600 buralistes éligibles) : c'est justement cela qui limite les dérives. Pour les autres buralistes, leur année de référence sera l'année suivant la prise de fonction et l'IFA est plafonnée. Le dispositif est supprimé pour les buralistes prenant leurs fonctions après le 31/12/2017.*
- *Si le montant de la prime de diversification d'activité est de 2000€, 5800 buralistes sont susceptibles d'en bénéficier, au lieu de 7100 pour l'ancienne PSPP.*
- *Le dispositif de la subvention sécurité est réformé, encadré par un barème par matériel.*

Au total, ces diverses réformes vont aboutir de manière certaine (et non au conditionnel) à une diminution des dépenses budgétaires significative par rapport au dernier contrat d'avenir.

2. *Une hausse sans précédent de la remise nette qui pourrait peser à terme sur les finances publiques*

Comme indiqué précédemment, ce titre de paragraphe pêche par manque d'explication : le 0.6 point de hausse de remise en 2017 vient compenser la disparition du complément de remise.

Le financement de cette hausse de remise ne pèsera pas sur les finances publiques, dans la mesure où elle est financée par le marché, contrairement aux marchés parallèles générateurs d'un important manque à gagner fiscal (4 milliards d'euros par an).

Le terme de « hausse de revenu moyen des débiteurs de tabac » n'est pas conforme. Il s'agit d'une hausse théorique de « chiffre d'affaires moyen » à condition que le montant valorisé des livraisons tabac reste identique, ce qu'aucun professionnel du secteur ne se risque à projeter.

3. *Un soutien indifférencié qui ne constitue pas une aide à la diversification*

Le 2^{ème} paragraphe démontre une méconnaissance du réseau des buralistes. Les buralistes encaissent à 90% des sommes liées à des produits commissionnés : sans possibilité d'ajuster prix d'achat et prix de vente. Dégager plus de chiffre d'affaires avec une hausse de commission sur les jeux, le tabac, ou la presse lui permet d'investir, d'acheter une nouvelle vitrine, de démarrer une nouvelle activité à marge avec un stock de produits de départ (ex : épicerie sucrée et salée, boissons à emporter, produits de dépannage). En ce sens, 2000€ de prime de diversification n'a rien d'une « mesure marginale » : elle permet au gérant d'acheter un linéaire de présentation de produits ou de financer le stock initial d'une nouvelle activité.

B. Une politique à rebâtir

1. *Mieux évaluer les décisions*

Le Centre de Gestion Agréé des buralistes dispose de statistiques sur le réseau des débiteurs de tabac. Cependant, il est évident que chacun des 25 000 buralistes de France a ses spécificités, sa zone de chalandise, sa clientèle propre.

Les comparaisons internationales sur les modalités de rémunération des détaillants de tabac n'auraient de sens que si les règles fiscales et commerciales étaient identiques.

2. *Impliquer réellement la profession dans une démarche contractuelle*

La profession est impliquée contractuellement par le contrat de gérance signé entre chaque buraliste avec l'Administration des Douanes, et avec chaque contrat signé avec un fournisseur, un opérateur de jeux. Le buraliste applique chaque règle (interdiction de la publicité, interdiction de vente aux mineurs du tabac et des jeux, etc) en tant que commerçant responsable et agréé par l'Etat pour distribuer des produits et des services réglementés.

3. Repenser les modes de commercialisation et de régulation

Plusieurs pays européens adoptent une organisation de la vente au détail sous forme de monopole car elle permet de contrôler le marché officiel, de le mesurer et d'ajuster des politiques de santé publique.

La Confédération Européenne des Débitants de Tabac regroupe désormais l'Italie, l'Espagne, La France, l'Autriche, la Grèce et la Hongrie.

Plus que repenser les modes de commercialisation et de régulation, il conviendrait de repenser les politiques de santé publique au niveau européen (en termes de prix, d'emballages et de prévention).

3

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

PRÉSENTATION

La CIPAV est la plus importante des dix sections professionnelles de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), avec 540 000 cotisants et 84 000 pensionnés en 2015. Au-delà des professions réglementées d'architecte et de géomètre-expert ou des professions de conseil qui constituent son socle historique, elle a reçu vocation, en l'état actuel des textes, à couvrir tout professionnel libéral assurant des activités non explicitement énumérées par le code de la sécurité sociale. À ce titre lui ont été rattachées plus de 300 professions d'une très grande diversité. Elle accueille notamment de ce fait depuis la création de ce statut en 2009 une grande partie des auto-entrepreneurs²⁷⁶, soit 320 000 affiliés et 7 000 pensionnés relevant de ce mode d'exercice.

La caisse gère un régime d'invalidité-décès et deux régimes obligatoires d'assurance-vieillesse : le régime de base, qu'elle administre par délégation de la CNAVPL, et un régime complémentaire, qui lui est propre. Elle a perçu en 2015 au total 1,075 Md€ de cotisations et versé 511 M€ de prestations. Principalement pour lisser dans le temps le financement de son régime complémentaire, elle a constitué des réserves substantielles, atteignant 4,2 Md€ fin 2015.

Caractéristique spécifique, la CIPAV avait formé depuis 1959 avec deux autres sections de la CNAVPL²⁷⁷ et une institution de retraite

²⁷⁶ Dénommés depuis le 1^{er} janvier 2016 micro-entrepreneurs.

²⁷⁷ La CAVOM, caisse d'assurance-vieillesse des officiers ministériels, et la CAVEC, caisse d'assurance-vieillesse des experts comptables.

complémentaire²⁷⁸, le « groupe Berri », mutualisant pour ses membres différentes activités, en principe pour plus d'efficacité.

Lors d'un contrôle mené en 2012-2013, Cour avait constaté les graves dysfonctionnements de la CIPAV dont elle avait rendu compte au rapport public annuel 2014²⁷⁹. Elle soulignait que le « groupe Berri », paralysé par une gouvernance floue, avait été lourdement défaillant dans de nombreux domaines : la gestion des placements, médiocre et peu transparente, la mise en œuvre des règles de la commande publique, systématiquement non respectées, et le pilotage de la mise à niveau des systèmes d'information, marqué à la fois par une extrême dérive des coûts (dépassant plus de dix fois les prévisions) et par la persistance de difficultés majeures. Dans ce contexte, la Cour avait mis en évidence la qualité déplorable du service rendu aux assurés à toutes les étapes du processus de gestion de leur retraite : erreurs dans les affiliations et le calcul des cotisations dues, sécurité insuffisante dans le recouvrement, retards importants dans la liquidation des pensions, suivi lacunaire des dossiers contentieux, communication avec les assurés particulièrement insatisfaisante.

La Cour avait notamment recommandé la mise en place immédiate d'un plan de redressement (ou, à défaut, la nomination d'un administrateur provisoire) et l'engagement d'un processus de fusion des caisses du « groupe Berri » dans le but de faire émerger une entité d'une taille critique.

Comme elle l'avait alors annoncé, la Cour a réalisé en 2016 un nouveau contrôle de la CIPAV, de manière à apprécier l'ensemble des évolutions intervenues depuis sa précédente enquête et à évaluer dans quelle mesure il a été remédié aux graves défaillances qu'elle avait constatées.

Il s'avère que le processus de redressement, insuffisamment structuré, a tardé à s'engager et est demeuré partiel, dans un contexte d'éclatement du « groupe Berri » (I). Il n'a dès lors pas été encore en mesure de restaurer une qualité de service correcte aux usagers (II). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 réduit désormais le périmètre de la CIPAV au bénéfice du régime social des indépendants, réforme qui apparaît précipitée et comporte des risques d'échec si sa mise en œuvre n'est pas précédée de plusieurs préalables (III).

²⁷⁸ L'IRCEC, caisse nationale de retraite complémentaire des artistes auteurs.

²⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, vol.2, chapitre III. La CIPAV : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable, p. 253-275. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Un redressement tardif et incomplet

A - Une mobilisation tardive

1 - La lenteur de réaction de la tutelle et des administrateurs

La Cour avait appelé l'administration de tutelle à se départir d'une position de constant retrait qui n'avait pu que contribuer aux dérives observées. Elle appelait à la nomination d'un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre sans délai par la CIPAV des actions de redressement indispensables.

L'administration a cependant choisi de ne pas prendre de mesures immédiates mais a préféré commanditer un nouvel audit, effectué par la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC), rattachée au directeur de la sécurité sociale. Celui-ci a été rendu en juin 2014, mais il a encore fallu attendre jusqu'en octobre pour que la CIPAV se dote d'une nouvelle direction en recrutant comme directeur général, non sans fortes turbulences internes, le directeur de la MNC qui avait conduit l'audit. Ce n'est qu'en janvier 2015, après le renouvellement partiel de son conseil d'administration, que la caisse a pu prendre des orientations en faveur de son redressement. Ce n'est qu'alors également qu'a pu être constituée une nouvelle équipe de direction, composée presque exclusivement de personnes disposant d'une expérience au sein d'organismes sociaux, conformément à la recommandation de la Cour de recruter des professionnels aguerris et de haut niveau.

L'attentisme de la CIPAV et de sa tutelle après le contrôle de la Cour n'a pas seulement fait prendre du retard au redressement de la caisse. Il en a aggravé la situation. Ainsi, les évolutions du système informatique ont été brutalement stoppées. Des agents en place à des postes-clés ont quitté la caisse dans ce climat d'incertitude sur son évolution.

2 - Les dissensions internes au « groupe Berri »

Lors de ses travaux sur les retraites des professions libérales²⁸⁰, la Cour avait constaté que les sections professionnelles de la CNAVPL peinaient à construire des synergies, à dégager des gains de productivité et à faire preuve d'une réelle capacité de réforme²⁸¹. Elle avait mis en évidence la nécessité de les faire évoluer vers une gestion unifiée.

Le « groupe Berri » constituait une tentative, souhaitable dans son principe, mais gravement défailante dans sa mise en œuvre, pour mutualiser certaines fonctions de gestion au bénéfice de ses membres. La Cour avait considéré qu'il était de la responsabilité de l'administration de tutelle de veiller à clarifier et stabiliser la gouvernance de ce groupe en engageant un processus de fusion de ses membres. Au lieu de cela, la tutelle s'est rangée à la conclusion du rapport de la Mission nationale, selon laquelle les divergences de vues entre les caisses, notamment en matière d'investissements à réaliser, ne laissaient pas d'alternative à la dissolution du groupe. Ainsi, toute opportunité de recomposition de l'organisation de la CNAVPL a été abandonnée.

Dès lors, le « groupe Berri » est entré dans un processus d'éclatement désordonné et conflictuel. Le conseil d'administration de la CIPAV n'a voté qu'à une courte majorité, en octobre 2014, en faveur de la dissolution du groupe. Un protocole de sortie a été signé avec l'IRCEC en avril 2015, puis avec la CAVEC en juin 2015. Ces deux entités ont néanmoins passé des conventions de prestations de service avec la CIPAV.

Le « groupe Berri » n'a alors plus associé que deux caisses, la CIPAV et la CAVOM (la première étant cent fois plus importante en termes d'affiliés que la seconde), en désaccord sur son avenir, la CAVOM restant attachée au maintien du groupe, le temps pour elle de se préparer à l'autonomie. La CIPAV a échoué dans sa tentative de se retirer en décembre 2015 et conserve ainsi jusqu'en décembre 2017, aux termes des statuts, confirmés par une décision judiciaire en août 2016, la position de « membre démissionnaire » du groupe, désormais dirigé par un administrateur provisoire. La survie artificielle du groupe jusqu'à cette échéance complique certains actes de gestion de la CIPAV notamment pour

²⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVI. Les retraites des professions libérales, p. 451-478. La Documentation française, septembre 2013, 621 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁸¹ En particulier du fait de leur taille réduite et de leur éparpillement. Fin 2015 sur les dix sections de la CNAVPL, seules trois caisses comptaient plus de 100 000 affiliés (dont la CIPAV), et trois autres moins de 20 000.

le personnel. Les relations entre ses anciens membres restent marquées de divergences de vues sur la mise en œuvre de leurs obligations respectives.

Une part considérable de l'investissement de la nouvelle direction a été ainsi absorbée, depuis près de deux ans, par la gestion des conflits résultant de l'éclatement du « groupe Berri », au moment où toutes ses priorités devaient être consacrées aux efforts de redressement de sa gestion et de service rendu aux assurés.

B - Une remise en ordre sous forme d'initiatives dispersées

1 - Un plan de redressement incomplet

L'ampleur et l'imbrication des dysfonctionnements, la difficulté à articuler des mesures d'urgence et des réformes de fond, les tensions internes et avec les autres membres du groupe, ont rendu difficile la conception et la mise en œuvre d'un plan de redressement exhaustif.

La nouvelle direction de la CIPAV a certes impulsé une dynamique de changement au sein de la caisse. Elle a bien identifié comme fil conducteur la nécessité d'améliorer la qualité de service aux assurés, tant en termes de communication que de traitement de leurs dossiers au fond, et pour cela le besoin de refonte des outils informatiques, d'optimisation des processus, de renouvellement de la gestion des ressources humaines et de définition d'indicateurs de pilotage.

Le nouveau conseil d'administration a soutenu pour sa part cet effort de redressement et en a facilité la mise en œuvre. Les administrateurs n'interfèrent plus dans la gestion quotidienne de la caisse ni dans celle des dossiers des assurés²⁸².

Pour autant, l'action engagée a comporté différentes lacunes. D'une part, certaines sources de grief des assurés, tels que les délais de traitement des courriers et des réclamations, la gestion des contentieux, et plus généralement la hiérarchie des priorités parmi le flux des dossiers à traiter par les agents, n'ont pas été mises en évidence suffisamment en amont, ou

²⁸² Renouvelé par moitié en janvier 2015, le conseil d'administration a nommé son précédent président « président honoraire », en mars 2015. Cette nomination a été invalidée par le TGI de Paris, saisi par des affiliés, dans un jugement du 19 juillet 2016, car non prévue par les statuts.

ont vu leur règlement renvoyé à un horizon éloigné (ainsi, l'analyse des incidents et le traitement des anomalies a pour l'essentiel été reporté en 2017). Par ailleurs, constitué de plusieurs chantiers menés en parallèle, ce plan n'a pas établi la hiérarchie des différentes actions ni défini avec suffisamment de précision leur calendrier de déploiement en fonction de leurs interdépendances. À titre d'exemple, la modélisation des processus de gestion technique aurait dû faire l'objet d'une priorité plus importante, car elle est nécessairement le préalable à leur remise à plat et à leur traduction dans les systèmes d'information.

L'action de redressement engagée s'est accompagnée d'une augmentation substantielle des effectifs entre 2012 et 2015 (de 268,9 à 290,4 ETP, soit + 8 %), qui a principalement bénéficié aux fonctions administratives plutôt qu'aux services de gestion technique. Un climat social tendu n'a pas permis de fait d'ouvrir une véritable réflexion sur la productivité des agents (sauf à l'accueil téléphonique). Celle-ci demeure affectée par un absentéisme élevé, en particulier au service des prestations où il atteint en moyenne 8 % de l'effectif.

2 - La correction de certains dysfonctionnements de gestion

La CIPAV s'est enfin conformée pour l'essentiel au respect des règles de la commande publique, qui a fait l'objet d'un effort immédiat et prioritaire dès l'installation de la nouvelle direction²⁸³.

Sa gestion financière et immobilière a progressé sur un plan opérationnel, mais ne se fonde toujours pas sur une stratégie d'investissement définie de manière rigoureuse.

La caisse, qui concentrait l'essentiel de ses avoirs financiers entre les mains d'un seul prestataire, avec des performances médiocres, diversifie désormais convenablement ses placements. En décembre 2015, un prestataire qui détenait encore 37 % des actifs lors du précédent contrôle de la Cour n'en gérait plus que 23 %. La CIPAV suit désormais plus précisément le coût et le niveau de risque de ceux-ci, et obtient une performance qui se situe dans la moyenne des classes d'actifs dans lesquelles elle investit.

²⁸³ Toutefois, elle ne s'est pas portée partie civile (de même que la CAVEC et l'IRCEC, mais à la différence de la CAVOM) dans la procédure pénale relative aux marchés passés antérieurement sans appels d'offres qui a abouti, dans le cadre d'une procédure de reconnaissance préalable de culpabilité, à la condamnation pour favoritisme des personnes mises en cause.

Par ailleurs, la CIPAV a réalisé des progrès en matière de connaissance de son patrimoine comme de suivi de ses gestionnaires d'immeubles et s'inscrit désormais dans une logique de valorisation de celui-ci en effectuant les travaux nécessaires.

La caisse doit cependant encore progresser dans la définition de sa stratégie d'investissement. Celle-ci doit en effet reposer sur l'étude rigoureuse de la chronique des décaissements à prévoir et du niveau de risque accepté. Or, la caisse a adopté une stratégie d'allocation, consistant à investir 15 % de ses avoirs en immobilier, et le solde en valeurs mobilières réparties pour moitié en actions et pour moitié en produit de taux, sur des bases largement arbitraires. De plus, la stratégie pour les valeurs mobilières est appliquée avec une marge de tolérance si large (+ 15 ou - 15 %) qu'elle perd toute pertinence. Compte tenu, en outre, de conventions de calcul favorables à la prise de risque, la caisse est en réalité plus exposée sur les marchés que souhaitable. Enfin, les choix effectués en matière d'investissements immobiliers, marqués par une forte concentration sur le marché des bureaux parisiens, demeurent largement intuitifs.

La situation de la CIPAV souligne la difficulté des caisses de retraite de professions libérales à disposer de toutes les compétences requises pour la gestion de leurs considérables réserves et l'urgence qu'il y a à mutualiser cette fonction, comme la Cour l'a déjà recommandé.

II - Des lacunes persistantes dans le service rendu aux usagers

A - Une relation avec les usagers meilleure, mais encore nettement en deçà des exigences

1 - Un accueil téléphonique en voie d'amélioration

Afin de rétablir un accueil téléphonique très dégradé, la direction a pris, dans un premier temps, une série de dispositions en interne : un suivi de la productivité individuelle a été instauré et un outil de pilotage permettant de mieux dimensionner les effectifs en fonction des pics d'activité a été mis en place. Par ailleurs, à partir de décembre 2015, une partie des appels portant sur les cotisations a été externalisée auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA), suivie début 2016 par une partie de ceux relatifs aux prestations.

Ces différentes mesures, en particulier l'externalisation, ont permis une amélioration du taux de décrochés, d'abord dans le domaine des cotisations, puis dans celui des prestations. Ainsi pour les cotisations, le taux de décrochés global (y compris par serveur vocal) pour les trois premiers trimestres 2016 atteint 74 %, au lieu de 27 % en 2014 et 41 % en 2015. Toutefois, le taux de décrochés par téléconseiller demeure inférieur, se situant à 47 % pour 2016. Pour les prestations²⁸⁴, le taux de décrochés global était de 9 % en 2014 et de 7 % en 2015, mais a atteint 51 % pour 2016. Le nombre d'appels traités quotidiennement par agent, entre 26 et 39 en moyenne selon les mois, est cependant faible, dans un contexte de diminution du nombre d'appels entrants et d'augmentation des effectifs (les 14 ETP consacrés par la MSA à cette mission s'ajoutant aux 18 déjà présents à la CIPAV).

2 - Malgré des efforts dans la gestion du courrier, des délais de traitement parfois anormalement longs

Lors de sa prise de fonction, la nouvelle direction a pris une série de mesures d'urgence dans le domaine de l'enregistrement des courriers et de leur affectation aux différents services. Une opération spéciale a été conduite dès janvier 2015 pour procéder à la numérisation de 35 000 courriers en attente. Depuis lors, la caisse est parvenue à limiter le stock de courriers à numériser à environ 5 000 unités, correspondant à un délai d'attente moyen d'une semaine.

Le traitement des chèques, qui constituait une partie significative du courrier reçu, a été externalisé en totalité auprès de la MSA, qui gère désormais tant leur réception que leur encaissement. Les délais d'encaissement ont ainsi été très nettement améliorés, passant d'un mois à trois jours.

Ces efforts dans la phase initiale de la chaîne de traitement n'empêchent pas que les délais d'examen au fond des dossiers soient allongés par la persistance d'un stock substantiel de courrier numérisé mais restant à traiter. Au 30 septembre 2016, le stock de courriers à traiter atteignait 23 118 (soit un peu plus d'un mois d'attente moyenne, rapporté à la capacité de traitement de la caisse), niveau certes en baisse par rapport à 2015, mais équivalent à celui déjà connu à l'automne 2013 et l'automne 2014.

²⁸⁴ Il n'existe pas de serveur vocal pour la plateforme d'appel chargée des prestations.

Aucun mécanisme d'alerte ne permet de repérer les dossiers les plus anciens. Ainsi, un nombre important de courriers anciens demeuraient en attente de traitement au 15 avril 2016 : 60 % des courriers en attente au service contentieux avaient plus de 6 mois d'ancienneté (dont 35 % plus d'un an), et 18 % de ceux en attente au service des prestations. Cette situation est à l'origine en particulier des plaintes récurrentes des assurés sur le manque de diligence de la CIPAV à traiter leur dossier.

À la suite des constats de la Cour, la caisse a mis en place, en mai 2016, un plan d'action spécifique sur ce point. Au 30 septembre, le stock de courriers non traités depuis plus d'un an avait ainsi très fortement diminué, passant de 4 626 à 395. Au-delà cependant de l'action ponctuelle qui a été menée, il importe que les processus de traitement tiennent beaucoup mieux compte en routine de l'ancienneté des dossiers en cours.

Alors que le nombre de pensions liquidées augmente depuis 2013, les délais de liquidation se sont améliorés pour les pensions de droits propres sans rejoindre pour autant le délai moyen des autres sections professionnelles de la CNAVPL. Mais ils demeurent considérablement dégradés pour les pensions de droits dérivés dans le régime de base.

Tableau n° 1 : évolution du taux de liquidation des pensions à date d'effet, régime de base (RB) et complémentaire (RC)

| | | CIPAV 2013 | CIPAV 2014 | CIPAV 2015 | CIPAV sept. 2016 | Moyenne autres sections 2015 |
|---------------------------|----|---------------|---------------|---------------|------------------------|---------------------------------------|
| <i>Droits propres</i> | RB | 68 % | 75 % | 76 % | 79 % | 88,1 % |
| | RC | 67 % | 74 % | 75 % | 79 % | 92,6 % |
| <i>Droits dérivés</i> | RB | 18 % | 16 % | 21 % | 21 % | 43 % |
| | RC | 63 % | 66 % | 64 % | 76 % | 80,1 % |

Source : Cour des comptes d'après données CIPAV, CNAVPL

Selon la caisse, ses performances modestes tiennent au profil de ses assurés, aux carrières souvent heurtées et complexes, mais ces résultats sont également à relier à la faiblesse de ses outils et processus. En outre, le

nombre de dossiers traités par agent est faible²⁸⁵ par rapport aux autres sections.

Une action sociale tardivement encadrée

La caisse dispose depuis fin 2016 d'un règlement d'action sociale qui définit précisément la typologie des aides. Elle n'avait jusque-là qu'une grille d'action peu détaillée. Certaines décisions paraissent insuffisamment fondées. En témoigne la prise en charge récente des dettes de 222 cotisants au titre des régimes de base et complémentaire. Cette opération a conduit à prendre en charges des dettes d'un montant parfois élevé (jusqu'à 97 000 euros), pour des professionnels ayant eu dans le passé des revenus importants, sans véritable instruction de leur capacité contributive. Elle n'entrait pas dans les critères de la grille d'action sociale.

3 - Une reprise du recouvrement confrontée à la mauvaise qualité des données relatives aux cotisants

La mauvaise qualité des données d'affiliation se traduit par un nombre important de personnes affiliées à tort à la CIPAV, voire à leur insu, auxquelles sont réclamées, en l'absence d'informations sur leurs revenus, des cotisations majorées au titre d'une procédure dite de taxation d'office. À la faveur de nouvelles dispositions fixant les règles de calcul des taxations d'office, la caisse a mis en œuvre un plan d'action qui a permis de réduire leur montant de 1,1 Md€ à 515 M€ entre 2014 et 2015, puis à 378 M€ en septembre 2016 soit cependant encore près de 26 % des cotisations appelées sur une année.

En parallèle, alors que la caisse n'avait adressé aucune mise en demeure ni contrainte entre 2007 et 2009 puis en 2011, elle a envoyé en 2015 près de 47 000 relances, 52 000 mises en demeure et 35 000 contraintes.

Dans ce contexte, le taux de recouvrement tous régimes s'est amélioré, passant de 62 % en 2014 à 74,61 % en 2015. Néanmoins, le taux

²⁸⁵ Le personnel de la CIPAV chargé de la liquidation traite 113 dossiers par an, contre 156 à la caisse des chirurgiens-dentistes et 243 à celle des médecins, la comparaison étant à prendre cependant avec précaution du fait de questions de périmètre. Au RSI (régime social des indépendants), selon l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), chaque agent liquide 165 dossiers de droits propres par an.

de restes à recouvrer demeurait, en 2015, nettement plus élevé que celui observé dans d'autres caisses. Au régime de base, il s'élève en 2015 à 22,1 % à la CIPAV contre 2,6 % en moyenne dans les autres sections ; au régime complémentaire, il est de 28,5 % contre 3,4 % en moyenne. Le taux constaté à la CIPAV demeure également plus élevé que celui, pourtant dégradé, observé au RSI (régime social des indépendants) (13,2 %, tous régimes confondus²⁸⁶).

La relance du recouvrement a occasionné un afflux de réclamations et de contentieux, s'ajoutant à ceux destinés au service des prestations, que la caisse ne parvient pas à absorber dans de bonnes conditions.

Les réclamations sont en général traitées par les services sans véritable pilotage des délais de traitement. Récemment créée, une « cellule réclamations » examine 6 % des demandes, celles adressées à la direction ou à une autorité officielle (parlementaires, administration de tutelle, Défenseur des droits, etc.). Cette amélioration dont bénéficie une minorité d'assurés introduit toutefois une inégalité de traitement préjudiciable.

Par ailleurs, la caisse est confrontée à une explosion du stock de recours devant le Tribunal des affaires sociales (1 597 dossiers fin 2014, 5 738 à la fin du troisième trimestre 2016), à laquelle elle n'a pu faire face avec, jusqu'à une date récente, deux juristes seulement.

B - Un rétablissement de la situation encore lointain

1 - Des données encore à fiabiliser

Comme le montre l'exemple de la taxation d'office parfois appliquée à tort à des personnes radiées, la CIPAV est confrontée à de nombreux problèmes en matière de qualité des données relatives à ses affiliés, à tous les stades de la gestion de leur dossier de retraite.

²⁸⁶ La CIPAV calcule des taux de recouvrement hors taxation d'office, qui s'élèvent encore à 12,1 % dans le régime de base et 18,5 % dans le régime complémentaire. Le RSI, confronté à une problématique voisine, effectue un calcul analogue et affiche des taux inférieurs (8,8 %, tous régimes).

Pour l'affiliation des professions libérales, elle reçoit, *via* la CNAVPL, les données nécessaires du Centre national d'immatriculation commune (CNIC) d'Auray. Or, dans 17 % des cas, celles-ci doivent être retraitées pour partie manuellement. Pour l'affiliation des auto-entrepreneurs, la caisse utilise un flux de données en provenance de l'ACOSS, lui aussi porteur d'anomalies telles que l'utilisation d'un code inconnu pour décrire la profession de l'affilié. Il présente de nombreuses discordances avec celui émanant du CNIC. Par ailleurs, la caisse reçoit des différentes URSSAF, *via* la CNAVPL, des flux de données portant sur les radiations d'affiliés peu homogènes et lacunaires. Un très grand nombre de données injectées dans le système d'information sont considérées comme non valides ou inutilisables sans que la CIPAV ne réagisse.

La caisse a identifié un nombre important de personnes (selon les estimations actuelles, près de 20 000²⁸⁷), déclarant à l'URSSAF des revenus en tant que professions libérales et qui devraient à ce titre être affiliés à la caisse, mais ne le sont pas. Une fois analysé le motif de leur non-affiliation, il convient que le ministère mette en place avec la CIPAV un plan d'action permettant leur affiliation rétroactive, s'il est confirmé que les personnes concernées ne peuvent être tenues pour responsables de la situation constatée²⁸⁸.

Si la CIPAV a pris diverses initiatives pour mieux identifier les sources d'erreurs et y remédier²⁸⁹, seule une action conjointe et résolue des acteurs concernés sous l'impulsion des autorités de tutelle permettra de fiabiliser réellement les données utilisées par la caisse.

Sur un autre plan, la caisse a longtemps été dans l'incapacité de renseigner les auto-entrepreneurs sur leurs droits et leur situation individuelle. Ces données ont été intégrées récemment au système d'information, au prix toutefois d'un nombre élevé d'anomalies, et rendues accessibles aux affiliés sur son portail.

²⁸⁷ L'analyse des déclarations de revenus reçues du RSI et non traitées par la CIPAV laisse à penser que ce chiffre pourrait être plus élevé de plusieurs milliers.

²⁸⁸ À cela s'ajoute la question des quelque 6500 anciens affiliés de la CREA (caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, des sports et du tourisme, absorbée le 1^{er} janvier 2004 par la CIPAV pour la partie régime de base), qui n'ont pas été affiliés régulièrement, et pour lesquels il faut également prévoir, en liaison avec la tutelle, une affiliation rétroactive.

²⁸⁹ Elle a notamment croisé sa base de données avec celle du RSI afin de détecter les comptes inactifs, et lancé un audit général des flux de données en juin 2016.

Une absence anormale de rétablissement des auto-entrepreneurs dans leurs droits

Pour encourager à l'adoption du statut d'auto-entrepreneur, ceux-ci ont été assujettis à une cotisation forfaitaire (sur la base de leur chiffre d'affaires) à un taux inférieur à celui applicable aux professionnels libéraux. Afin toutefois que ce taux minoré soit sans incidence sur les droits ouverts aux auto-entrepreneurs, la loi a prévu, de 2009 à 2015 (cette disposition ayant été supprimé au 1^{er} janvier 2016), le versement d'une compensation de l'État à la CIPAV pour couvrir la perte de recette induite, dans des conditions assurant une cotisation « au moins égale à la plus faible cotisation non nulle dont ils pourraient être redevables ». Pour définir cette dernière, la caisse a appliqué systématiquement et automatiquement, sans leur consentement, une disposition de ses statuts permettant aux professionnels libéraux de droit commun de demander expressément, s'ils le souhaitent, en cas de faibles revenus, un abattement sur leurs cotisations se traduisant par une réduction de leurs droits.

L'administration de tutelle, qui n'avait pas contesté ce point lorsque la Cour l'avait précédemment mis en évidence, soutient désormais l'interprétation de la CIPAV²⁹⁰, contraire pourtant au caractère incitatif du dispositif, mais qui permet de manière opportuniste un allègement de la charge de compensation de l'État. La Cour réitère sa recommandation de rétablir dans la plénitude de leurs droits les auto-entrepreneurs concernés entre 2009 et 2015, sur la base d'une cotisation minimale recalculée.

2 - Un système d'information encore à mettre à niveau

La CIPAV doit toujours composer avec un outil informatique incomplet et défaillant. Ainsi, en 2016, les agents sont encore contraints d'extraire manuellement les informations du « compte cotisant » et de les saisir ensuite dans un tableur pour calculer les droits à retraite. De nombreuses anomalies se manifestent sans être réglées²⁹¹. Seules des adaptations ponctuelles ont été conduites pour résoudre les dysfonctionnements rencontrés. Des modifications plus structurelles

²⁹⁰ Elle considère désormais que la notion de « plus faible cotisation non nulle » peut juridiquement être comprise en référence à tous les cas de figure possibles, y compris celui d'une cotisation volontairement réduite.

²⁹¹ À titre d'exemple, sur les 3 850 signalements d'erreurs demeurant non résolues fin 2014, 1 158 restaient encore en instance de traitement au début de l'année 2016.

n'aboutiront que tardivement. Ainsi, ce n'est que début 2017 que devrait être opérationnelle une liquidation assistée par ordinateur.

Un schéma directeur recense cependant désormais les évolutions nécessaires pour disposer d'un système d'information à hauteur des besoins. Elles s'avèrent coûteuses et repoussent à un horizon loin d'être immédiat le règlement de toutes les difficultés rencontrées.

À la suite de différentes études, le choix a été de faire évoluer par l'adjonction de nouveaux éléments l'applicatif « RAM » qui constitue le cœur du système d'information de la caisse et qui concentre les dysfonctionnements. Cette modalité a été préférée, sans arguments véritablement déterminants²⁹², à l'adoption d'un progiciel déjà utilisé dans d'autres sections professionnelles et différents organismes sociaux dans des conditions qui donnent satisfaction.

La mise en service des nouveaux applicatifs demandera au mieux deux à trois ans selon la direction de la CIPAV, mais pourrait nécessiter de cinq à sept ans selon d'autres acteurs. Sur la période 2016 à 2019, le coût total de la refonte du système d'information est estimé à 30,1 M€ (y compris les dépenses internes), montant considérable qui vient s'ajouter à des coûts ayant largement dérivé dans le passé, estimés à 25 M€ pour la seule application « RAM ». Elle implique par ailleurs le recrutement de 45 personnes dans un délai très court, d'ici fin 2017, ce qui n'est pas sans risque en termes de capacité à fédérer des équipes sur un projet aussi complexe.

III - Une réforme précipitée qui exige une mise en œuvre rigoureuse

Prenant sans doute conscience des difficultés structurelles de la caisse à conduire son redressement, de la lenteur des progrès réalisés et des délais que nécessite le retour à une situation pleinement satisfaisante, les pouvoirs publics ont brusquement changé de stratégie. Une réforme profonde du périmètre de la caisse vise à réduire le nombre des affiliés de la CIPAV et à la recentrer largement sur son cœur d'activité historique, de manière notamment à rendre moins difficile la mise à niveau de sa gestion.

²⁹² La taille relativement petite de la société éditrice de ce progiciel, et l'éventuelle difficulté de cette application à gérer un nombre d'affiliés aussi élevé que celui de la CIPAV.

Elle apparaît précipitée et porteuse de risques considérables, dès lors que différents préalables à sa mise en œuvre ne sont pas réunis à ce stade.

A - Le basculement au RSI d'un grand nombre de professions jusque-là affiliées à la CIPAV

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit le transfert au RSI d'une partie des professions actuellement affiliées à la CIPAV, selon deux modalités :

- une affiliation automatique des nouveaux entrants au plus tard le 1^{er} janvier 2018 pour les micro-entrepreneurs et au plus tard le 1^{er} janvier 2019 pour les autres travailleurs indépendants ;
- un droit d'option pour les actuels affiliés à la CIPAV dont la profession relèverait dorénavant du RSI : ils disposeront de 5 ans pour demander leur transfert au RSI à partir d'une date qui ne pourra excéder le 1^{er} janvier 2019, et jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

Les professions réglementées (architectes, géomètres-experts, ingénieurs-conseils, soit un peu moins de 40 000 cotisants, dont 10 000 auto-entrepreneurs, sur 540 000 aujourd'hui), ont vocation à rester à la CIPAV. Aux termes de la décision du 22 décembre 2016 du Conseil constitutionnel, il appartiendra à des dispositions législatives ultérieures de définir les critères d'affiliation des autres professions. Un décret viendra ensuite préciser les professions concernées. Le RSI remplacera ainsi la CIPAV comme régime « balai », affiliant l'ensemble des professions indépendantes qu'un texte ne rattacherait pas explicitement à un autre organisme de sécurité sociale pour leur assurance vieillesse.

Les assurés ainsi affiliés dorénavant au régime de base du RSI, désormais unifié, rejoindront le dispositif de « liquidation unique des régimes alignés²⁹³ ». S'agissant du régime complémentaire, les droits acquis antérieurement à la CIPAV feront l'objet d'une conversion pour être repris par le régime complémentaire du RSI, avec un transfert des réserves correspondantes constituées au sein du régime complémentaire de la CIPAV.

²⁹³ Ce dispositif permettra à compter du 1^{er} juillet 2017 à un assuré ayant cotisé dans plusieurs régimes ayant les mêmes règles (régime général des salariés, régime social des indépendants, mutualité sociale agricole pour les salariés agricoles) de demander la liquidation de l'ensemble de sa retraite au dernier régime auquel il aura été affilié.

B - Une absence d'études préalables

Cette réforme présenterait, selon le Gouvernement, différents avantages. S'agissant des cotisations, la mesure éviterait aux professions libérales de cotiser auprès des URSSAF d'une part au titre de l'assurance maladie, de la CIPAV d'autre part pour leur assurance vieillesse²⁹⁴. Les allocataires bénéficieraient également d'un niveau de prestations plus élevé, en contrepartie toutefois de cotisations plus importantes²⁹⁵. Cette modification des règles d'affiliation pourrait mettre fin à certaines anomalies dans les échanges de données entre le RSI, les URSSAF et la CIPAV, et, en fonction de son périmètre final, à certaines des difficultés constatées dans la répartition de différentes professions entre le RSI et la CIPAV.

La charge supplémentaire de gestion qui en résulterait pour le RSI pourrait être absorbée par ce dernier, celui-ci étant confronté à une baisse d'activité du fait de la mise en œuvre prochaine du dispositif de liquidation unique des retraites.

La réforme serait également bien accueillie par la CNAVPL dont elle réduirait très sensiblement les versements au titre de la compensation démographique, qui ont été fortement accrus par l'afflux des autoentrepreneurs, alors même que la plus grande partie de ceux-ci n'apportent que des cotisations réduites.

Il est prévu de laisser un an aux deux caisses pour se préparer au basculement des nouveaux flux d'assurés et d'étaler celui du stock sur plusieurs années. S'agissant de ce dernier, l'hypothèse implicite est que le nombre d'affiliés à la CIPAV choisissant d'exercer une option pour le RSI sera réduit à la fois par la perspective d'acquitter des cotisations plus élevées et par un taux de rotation qui amènera une partie de ceux qui auraient pu en demander le bénéfice à changer de statut et de profession dans l'intervalle. Pour autant il reste difficile de prévoir le comportement des affiliés concernés.

Surtout, cette réforme de grande ampleur a été annoncée soudainement, quelques semaines seulement après la signature, en juillet 2016, du contrat pluriannuel d'objectifs entre l'État et la CNAVPL, qui a vocation à être décliné avec chaque section professionnelle. Elle en remet

²⁹⁴ Elle est sans impact pour les micro-entrepreneurs puisqu'ils cotisent déjà auprès d'un guichet unique géré par les URSSAF.

²⁹⁵ Le RSI est invité à proposer un taux intermédiaire pendant une période transitoire pour faciliter l'adhésion des professionnels bénéficiant de cette option.

brutalement en cause toute l'économie, car elle n'est pas sans conséquences considérables sur le dimensionnement comme sur la soutenabilité du régime de base commun à l'ensemble des professions libérales. Son principe n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les principaux acteurs concernés et interfère avec la trajectoire de redressement conduite jusque-là par la CIPAV, sans qu'en aient été évalués préalablement tous les impacts.

C - Des préalables nécessaires pour se prémunir d'un fort risque d'échec

1 - Clarifier rapidement le périmètre des transferts

À court terme, il importe de définir rapidement l'ampleur du basculement effectué, et donc de préciser par de nouvelles décisions législatives et règlementaires le champ des professions qui devraient rester affiliées à la CIPAV. Il est essentiel en effet que les caisses concernées soient en mesure d'en anticiper le plus tôt possible les conséquences en termes d'effectifs, de moyens et d'organisation. Les modalités de transfert proposées devraient permettre à cet égard de mieux affirmer l'hypothèse d'un faible niveau de basculement du stock.

En tout état de cause, définir les professions concernées en fonction de la capacité supposée de la CIPAV d'une part, du RSI de l'autre à assumer leur nouveau périmètre serait se condamner à une réforme inaboutie. Celle-ci n'atteindra pleinement son objectif de simplification que si elle trace une ligne de partage claire et lisible pour les assurés, sans doute à cet égard la plus proche possible de celle qui sépare les professions réglementées des autres. Un tel choix s'inscrirait au demeurant dans la logique même de la réforme. Pour autant, et quel que soit le périmètre retenu pour son application, elle entraînera en retour des bouleversements majeurs pour la CIPAV comme pour le RSI, organismes l'un comme l'autre d'une grande fragilité.

2 - Surmonter les difficultés respectives de la CIPAV et du RSI

Cette réforme revient à transférer d'une caisse à la gestion défaillante – la CIPAV – à un régime lui-même très fragile – le RSI – la gestion des droits des membres des professions libérales concernées.

Elle ne peut que déstabiliser davantage la CIPAV en cours de redressement. Certes, à moyen terme, la caisse pourrait voir sa gestion facilitée par la réduction du nombre de ses affiliés et sa gouvernance facilitée par la plus grande cohérence de son périmètre. Mais certains choix lourds, récemment faits, seront nécessairement à remettre en cause, qu'il s'agisse de l'évolution des systèmes d'information, de l'équilibre du régime complémentaire, ou du dimensionnement des effectifs de la caisse qui seront à adapter à une perspective d'attrition. Dans une phase transitoire, la caisse pourrait avoir à gérer un flux de sollicitations lié au transfert d'un grand nombre d'affiliés, alors même qu'elle peine à traiter le flux actuel des demandes.

La capacité du RSI à absorber les nouveaux flux d'affiliés et le à reprendre les assurés antérieurement gérés par la CIPAV en leur délivrant un service de qualité ne va pas non plus de soi. Un récent rapport de l'IGAS sur la mise en œuvre de sa précédente convention d'objectifs et de gestion avec l'État note à cet égard que « le RSI est fragilisé dans sa relation avec ses ressortissants, ses fonctions métier et son système d'information » et que « sa capacité d'absorber de nouvelles réformes est limitée ». Les résultats atteints, par exemple en termes de liquidation à date d'effet, étaient, en 2015, avec un taux de 56 % pour les droits propres et 22 % seulement pour les droits dérivés (respectivement 71 % et 35 % à fin septembre 2016), sensiblement équivalents à ceux de la CIPAV.

Dans ce contexte, les délais impartis à ces deux caisses pour se préparer au basculement d'une partie de leurs affiliés ne seront utiles qu'à la condition que la CIPAV en profite pour accélérer sa remise en ordre, et tout particulièrement la fiabilisation de ses données, dont la qualité est aujourd'hui dégradée et dont certaines devront être transmises au RSI. Cette tâche exigera un soutien fort et déterminé de la tutelle, qui devra en faire une priorité. Le RSI, pour sa part, devra redoubler d'efforts pour surmonter ses propres difficultés et retrouver rapidement une bonne qualité de service aux assurés, afin de faire face dans les meilleures conditions à l'arrivée de ces nouvelles catégories de ressortissants, à la fois nombreux et à la gestion complexe.

S'agissant des travailleurs indépendants, la mise en place de l'interlocuteur social unique dans la cadre de la création du RSI a mis en lumière combien les modifications de règles de rattachement et de gestion de cette catégorie d'assurés sont délicates et doivent être très soigneusement préparées pour éviter tout risque d'une nouvelle « catastrophe industrielle » comme celle dont la Cour a analysé les origines

et les conséquences²⁹⁶. Cette préparation doit être d'autant plus attentive qu'il conviendra de définir de manière précise les modalités de conversion des droits et de transfert éventuel des réserves, dans des conditions de transparence vis-à-vis des assurés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si le redressement de la CIPAV a été engagé, la caisse n'est encore qu'au début de ce processus. La lenteur de la réaction initiale, le choix de l'autonomie et de la dissolution du « groupe Berri », l'ampleur des dysfonctionnements à corriger, le parti pris de ne renforcer qu'à la marge les équipes de gestion technique expliquent que les résultats en matière de qualité de service ne soient pas à la hauteur des exigences. Les progrès constatés, réels et nécessaires, se situent en effet dans les domaines où l'action était la plus aisée à conduire et où les résultats pouvaient être obtenus le plus rapidement : le respect des règles de la commande publique, la gestion des réserves financières, la reprise en mains de la gestion immobilière, la relation téléphonique avec les assurés. Mais malgré certaines améliorations, les défaillances demeurent marquées à tous les stades successifs de la gestion des droits des assurés : l'affiliation, le calcul et le recouvrement des cotisations et la liquidation des pensions.

L'entier rétablissement de la gestion de la CIPAV sera long. Il est conditionné au premier chef par la remise à niveau de son système d'information. Les choix opérés à cet égard, coûteux, n'auront pas d'effet immédiat. Ils reportent à un horizon de moyen terme la mise à disposition d'un outil adapté. En tout état de cause, la fiabilité très insuffisante des données sur lesquelles la CIPAV fonde sa gestion des assurés constitue toujours une difficulté majeure et n'a pas été suffisamment considérée par l'administration de tutelle comme nécessitant un effort prioritaire et conjoint des différents acteurs concernés.

La redéfinition soudaine et sans aucune concertation préalable du périmètre de la CIPAV constitue dans ce contexte une réforme aussi précipitée que risquée. La décision du Conseil constitutionnel introduit un calendrier qui pourrait décaler la montée en charge de la réforme. En tout état de cause, cette réforme n'est pas sans remettre en question

²⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre VII, p. 197-230, Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique. La Documentation française, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

immédiatement et fortement les options retenues pour le redressement de la caisse en termes de dimensionnement de ses outils, notamment informatiques, et de ses effectifs. Elle rend plus aigüe encore et plus urgente la nécessité de remédier au manque de fiabilité des données dont dispose la CIPAV. Elle soulève aussi des problématiques complexes de transfert de droits et de réserves financières au titre du régime complémentaire.

Le RSI de son côté apparaît comme une institution guère moins fragile et guère plus performante que la CIPAV, confrontée comme elle à des insuffisances multiples dans la qualité du service rendu aux assurés.

Dans ces conditions, la réforme ne saurait être mise en œuvre que sous réserve de préalables exigeants sauf à risquer une nouvelle « catastrophe industrielle » dont a souffert la protection sociale des travailleurs indépendants dans un passé encore récent, ou, à tout le moins, des reports successifs de calendriers, générateurs de nouvelles incertitudes et d'inquiétudes supplémentaires, là où l'objectif premier doit être de retrouver au plus vite une gestion fiable et rigoureuse des droits des intéressés.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. faire de la fiabilisation des données relatives aux affiliés de la CIPAV une priorité conjointe de la tutelle, de la caisse et des autres organismes concernés (ACOSS, RSI) ;*
- 2. clarifier rapidement les périmètres respectifs de chacun de ces organismes au regard des professions rattachées à l'un et à l'autre ;*
- 3. en tirer toutes les conséquences en amendant le contrat d'objectifs pluriannuels conclu par l'État avec la CNAVPL et en déclinant dans le contrat de gestion entre cette dernière et la CIPAV, en fonction de son nouveau périmètre, les objectifs, le calendrier et les résultats attendus en termes de qualité de service d'une trajectoire de redressement actualisée ;*
- 4. rétablir dans leurs droits les auto-entrepreneurs pour les années 2009 à 2015 (recommandation réitérée).*

Réponses

| | |
|--|-----|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, de la ministre des affaires sociales et de la santé et du secrétaire d'État chargé du budget | 436 |
| Réponse commune du président et du directeur de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV) | 439 |
| Réponse du président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) | 447 |
| Réponse du président de la Caisse nationale du régime social des indépendants (CNRSI) | 449 |
| Réponse du président de la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM) | 451 |
| Réponse du président de l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC) | 455 |

Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Président de la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC) |
|--|

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES, DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

C'est avec intérêt et attention que nous avons pris connaissance de l'insertion au rapport public annuel de la Cour pour 2017 relative à la CIPAV, dont nous partageons très largement les constats, ainsi qu'une partie des solutions préconisées.

Comme la Cour l'observe, et dans la continuité des observations du rapport public annuel de 2014, la CIPAV est confrontée à d'importantes difficultés de fonctionnement, avec à la clé des incidences en termes de qualité de service aux assurés.

Dans ce contexte, le retour à une situation maîtrisée du groupe Berri et de la CIPAV ne pouvait être réalisé que de manière concertée avec les acteurs concernés, à l'issue d'un processus impliquant tant des évolutions législatives qu'une analyse fine des difficultés des acteurs. Les constats présentés par la Cour en 2013 ont ainsi été pris en compte dans la rédaction des dispositions qui figurent à l'article 48 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Celles-ci ont notamment conduit à redéfinir le rôle de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), afin de renforcer son rôle de pilotage des sections professionnelles, dont fait partie la CIPAV, et à introduire le principe des contrats pluriannuels, qui permettront d'assurer le suivi de la qualité de service des caisses. Ce renforcement du pilotage des sections professionnelles constituait une réforme préalable, indispensable à l'action de la tutelle en faveur du redressement de la CIPAV. Dans le même temps un audit conjoint de la mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale (MNC) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été diligenté par la tutelle afin d'approfondir les constats et de dresser les options de réforme. C'est à la suite de cette mission, et après une concertation avec l'ensemble des caisses membres du groupe Berri, qu'un nouveau directeur a pu prendre ses fonctions.

La fusion des caisses constituant le groupe Berri, proposée par la Cour, n'est pas apparue comme une option réalisable, compte tenu de la nature des difficultés constatées, des différences notables qui existent entre les régimes le composant et de l'absence de consensus de l'ensemble des parties prenantes pour cette piste, condition minimale pour qu'un tel processus puisse aboutir sans incident majeur. Dans ces conditions, la dissolution du groupe Berri est devenue inévitable. Il convient par ailleurs

de rappeler que, dès lors que le groupe Berri est organisé sous l'égide de statuts associatifs, les rapports entre ses membres, notamment s'agissant des conditions de dissolution de l'association, sont régis par le droit privé. En conséquence, la tutelle a été particulièrement vigilante à ce que la sortie de la caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables (CAVEC) et celle de l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC) soient organisées par des protocoles d'accord signés entre les différentes parties, afin d'assurer une sortie dans de bonnes conditions notamment au regard de la continuité du service. Ce processus de dissolution, alors qu'il était déjà bien engagé, a connu des difficultés au cours du dernier trimestre 2015. Les divergences de position entre la CIPAV et la caisse d'assurance-vieillesse des officiers ministériels (CAVOM) quant à l'avenir du groupe Berri étant régies par le droit privé, le tribunal de grande instance (TGI) de Paris a décidé la mise sous administration judiciaire du groupe en janvier 2016. Par la suite, le 30 août 2016, le TGI de Paris a décidé de ne pas donner suite à la demande de la CIPAV de dissoudre le groupe Berri. Il appartient donc désormais aux parties de trouver les voies de compromis qui, sous l'autorité de l'administrateur judiciaire, garantiront la continuité des services communs dont elles ont la charge jusqu'à la dissolution complète du groupe. Nos services se tiennent évidemment à la disposition des différentes parties pour les assister dans cette voie.

S'agissant des missions de service public assurées par la CIPAV, des améliorations notables ont pu être constatées. La caisse a en effet, depuis la dernière enquête de la Cour et avec l'appui de nos services, élaboré un plan de redressement structurel qui commence d'ores et déjà à porter ses fruits. Ainsi, des améliorations notables reposant sur une remise à plat des processus sont intervenues dans de nombreuses dimensions du fonctionnement de la caisse, notamment dans les domaines de la relation avec les affiliés, de la gouvernance, de l'action sociale, des démarches d'affiliation, du recouvrement, de la fonction juridique et du contrôle interne. Il convient également de souligner les progrès accomplis par la CIPAV en termes de fiabilisation des systèmes d'information et de respect des procédures de la commande publique.

Tout en saluant ces premiers résultats indéniables, nous ne pouvons que partager les recommandations de la Cour visant au renforcement du pilotage des ressources humaines, à la remise à niveau du système informatique et à la mise en œuvre d'une politique de suivi et de maîtrise des coûts. Plus généralement, les défis restent nombreux pour la CIPAV et, si la nouvelle équipe dirigeante a dans un premier temps dû se concentrer sur la nécessaire reprise en main de la caisse tout en garantissant la continuité de l'activité, l'approfondissement indispensable de sa démarche

de redressement nécessite impérativement l'élaboration d'un plan stratégique portant sur plusieurs années, pour résorber définitivement l'ensemble des dysfonctionnements relevés par la Cour. Cet effort est bien évidemment soutenu activement par la tutelle, qui ne saurait cependant se substituer à l'équipe dirigeante de la caisse dans l'accomplissement de ses missions de service public. Nos services s'attachent dans ce cadre à suivre régulièrement et au plus haut niveau les actions de redressement entreprises par les équipes de la CIPAV.

S'agissant de la réforme prévue par l'article 50 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017, celle-ci participe d'un objectif plus général d'amélioration et de simplification de la couverture vieillesse des travailleurs non-salariés. En effet, le maintien d'une segmentation juridique en matière de sécurité sociale entre les professions artisanales, industrielles et commerciales d'une part et certaines professions de services qui relèvent aujourd'hui du régime des professions libérales d'autre part apparaît complexe et inadapté aux évolutions de ces métiers, au regard du large continuum qui existe aujourd'hui entre l'ensemble de ces activités. En particulier, cette situation conduit à des différences de cotisations et de droits à retraite marquées pour des activités pourtant très proches. Il convient de souligner que, lors des débats devant le parlement, cet article a fait l'objet d'un large consensus, les deux assemblées ayant adopté cet article sans modification autre que rédactionnelle.

La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 22 décembre censure certaines dispositions de l'article 50. Le Conseil considère que le législateur a renvoyé, comme c'est cependant le cas aujourd'hui, à un décret la détermination de catégories de personnes affiliées à une organisation de prévoyance et d'assurance vieillesse, sans définir les critères de cette détermination. Cette décision ne remet toutefois pas en question le principe de la réforme qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018 pour le flux des nouvelles affiliations, après une large consultation confiée à une personnalité extérieure visant à déterminer les professions qui auront vocation à demeurer affiliés à la CIPAV.

Il est souhaitable que cette consultation soit menée et son mandat élargi afin de pouvoir disposer à son issue d'une proposition permettant de sécuriser les critères d'affiliation afin que cette réforme, dont l'objectif d'amélioration et de simplification de la couverture des travailleurs indépendants demeure, puisse être adoptée dans le respect de la décision rendue.

A titre subsidiaire, s'agissant de la protection sociale des micro-entrepreneurs, et spécifiquement de la compensation du risque

vieillesse complémentaire obligatoire, celle-ci devait se baser sur « la plus faible cotisation non nulle dont ils auraient pu être redevables en fonction de leur activité ». Sur un plan strictement juridique, la plus faible cotisation, non nulle, dont peut être redevable un travailleur indépendant constitue bien le montant correspondant à 25 % de la cotisation de classe A. Cette modalité de calcul était donc conforme aux dispositions législatives et réglementaires. Au contraire, un calcul de la compensation sur la classe A, sans prendre en compte l'existence de cotisations dues potentiellement plus faibles, aurait été manifestement contraire aux dispositions de l'article R. 133-30-10. Enfin, si le micro-entrepreneur souhaite s'acquitter d'un montant forfaitaire de cotisation d'assurance retraite complémentaire supérieur à celui qui était pris en compte par les textes réglementaires, celui-ci pouvait opter pour le calcul des cotisations et contributions sociales selon le dispositif de droit commun, de sorte que le choix pour tel ou tel niveau de cotisations versés au régime de vieillesse complémentaire reste à la discrétion de l'intéressé.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR DE
LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET
D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES
(CIPAV)**

Le précédent contrôle de la Cour, inséré au rapport public annuel de février 2014 et intitulé « La CIPAV, une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable », a constitué un véritable cataclysme pour l'organisme, son fonctionnement et son image tant il a « mis en lumière de graves dysfonctionnements ».

L'annonce d'une nouvelle mission en 2016 a par conséquent été jugée par les administrateurs et la direction de la CIPAV comme une opportunité de disposer d'une appréciation extérieure et objective sur les travaux réalisés depuis 2014.

L'objectif de la mission menée en 2016 était en effet d'« apprécier comment avait évolué la gestion de l'organisme » depuis le précédent contrôle de la Cour et d'« évaluer dans quelle mesure il avait été remédié aux graves défaillances constatées ».

Dans ce contexte, et sans même connaître la teneur du rapport définitif de la mission menée en 2016²⁹⁷, le choix de la Cour de consacrer une nouvelle fois une partie de son rapport public annuel à la situation de la CIPAV ne pouvait qu'être accueilli favorablement.

En effet, même si la situation de la CIPAV a fortement évolué depuis les observations de la Cour en 2012-2013, le rapport publié en 2014 reste encore aujourd'hui pour le public la seule étude extérieure disponible permettant de se forger une opinion sur la situation de la caisse.

En ce sens, la diffusion d'une analyse objective et actualisée sur l'évolution de la situation de la caisse permettra assurément à nos adhérents et partenaires d'avoir une meilleure vision de la situation actuelle de la CIPAV.

Sur ce point, à l'exception de rares points qu'elle entend formellement contester, la CIPAV ne peut que se féliciter des constats de la Cour sur l'amélioration de son fonctionnement et de sa relation avec ses adhérents (I).

La direction de la caisse comme son conseil d'administration sont par ailleurs parfaitement conscients du chemin restant à parcourir et ne peuvent que partager l'opinion de la Cour :

- *sur la nécessité de mobiliser rapidement et fortement l'ensemble des acteurs concernés pour poursuivre et parachever le redressement de la caisse ;*
- *sur le caractère précipité et insuffisamment concerté de la réforme portée par le gouvernement²⁹⁸ (II).*

En revanche, la CIPAV ne peut que vivement regretter l'angle éditorial retenu dans l'insertion. Loin d'être anecdotique, le fait de sélectionner des titres et accroches en fort décalage avec les constats, observations et recommandations présentés au fil du développement de la Cour risque en effet d'être fortement pénalisant dans la poursuite du redressement engagé (III).

²⁹⁷ Au 16 décembre 2016, la CIPAV n'a toujours pas eu connaissance du rapport définitif suite à la mission menée par la Cour en 2016.

²⁹⁸ Article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

I) Un constat objectif du redressement engagé, malheureusement atténué par des affirmations contestables

1.1 Un redressement confirmé par les travaux de la Cour

Tant sur le plan de la méthodologie, de l'organisation et de la gouvernance que sur les activités de production et la relation avec les usagers, la Cour confirme le redressement engagé depuis 2015 par la CIPAV en affirmant notamment les éléments suivants.

Un plan de redressement impulsé par la direction, soutenu et facilité par le conseil d'administration

- *La nouvelle direction de la CIPAV a « impulsé une nouvelle dynamique de changement » et « identifié comme fil conducteur la nécessité d'améliorer la qualité de service aux assurés » ;*
- *la nouvelle direction de la CIPAV a identifié « le besoin de refonte des outils informatiques, d'optimisation des processus, de renouvellement de la gestion des ressources humaines et de définition d'indicateurs de pilotage » ;*
- *« l'action de redressement engagée s'est accompagnée d'une hausse substantielle des effectifs » (passage de 268,9 ETP en 2012 à 290,4 ETP en 2015) ;*
- *« le nouveau conseil d'administration a soutenu pour sa part cet effort de redressement et en a facilité la mise en œuvre » ;*
- *« les administrateurs n'interfèrent plus dans la gestion quotidienne de la caisse ni dans celle des dossiers des assurés ».*

Des dysfonctionnements de gestion corrigés

- *« La CIPAV s'est enfin conformée pour l'essentiel au respect des règles de la commande publique » ;*
- *« sa gestion financière et immobilière a progressé sur un plan opérationnel » ;*
- *« la CIPAV a réalisé des progrès en matière de connaissance de son patrimoine comme de suivi de ses gestionnaires d'immeubles » ;*
- *la CIPAV « s'inscrit désormais dans une logique de valorisation de (son patrimoine) en effectuant les travaux nécessaires. ».*

Une relation avec les usagers meilleure

- *« Un accueil téléphonique en voie d'amélioration » avec des taux de décroché qui sont passés de 27 % en 2014 à 74 % en 2016 pour la*

partie cotisations et de 9 % en 2014 à 51 % en 2016 pour la partie prestations ;

- « des efforts dans la gestion du courrier » avec un stock de courrier en attente de numérisation stabilisé à 5 000 unités, soit en moyenne une semaine de traitement, contre 35 000 en janvier 2015 ;
- « au 30 septembre (2016), le stock de courriers non traités depuis plus d'un an avait ainsi très fortement diminué, passant de 4 626 à 395 ».

Un redressement des activités de production engagé

- « Les délais d'encaissement (des chèques) ont ainsi été très nettement améliorés, passant d'un mois à trois jours » ;
- « la caisse a mis en œuvre un plan d'actions qui a permis de réduire le montant des taxations d'office²⁹⁹ de 1,1 Md€ en 2014 à 378 M€ en 2016 » ;
- la caisse « a envoyé près de 47000 relances, 52000 mises en demeure et 35000 contraintes en 2015 » alors qu'« aucune mise en demeure ni contrainte » n'avait été adressée « entre 2007 et 2009 puis en 2011 » ;
- « le taux de recouvrement tous régimes s'est amélioré, passant de 62 % en 2014 à 74, 61 % en 2015 ». La CIPAV souhaite préciser que ce taux est supérieur de 80 % en 2016 ;
- les données financières et les droits à retraite des 560.000 auto-entrepreneurs au titre des années 2009 à 2015 « ont été intégrés récemment au système d'information » et « rendus accessibles aux affiliés » sur le portail de la CIPAV ;
- « les délais de liquidation se sont améliorés » avec en 2016 79 % des pensions de droits propres liquidées sans rupture de droits alors même que le nombre de liquidations a sensiblement augmenté.

1.2 Des affirmations contestables qui viennent atténuer ce redressement

Au fil de son développement sur l'amélioration de la situation de la caisse, la Cour pointe trois thématiques qu'elle entend particulièrement souligner à travers un titre spécifique pour le premier ou des encadrés pour les deux autres.

²⁹⁹ Procédure de taxation sur une base forfaitaire en l'absence d'informations sur les revenus.

Les constats de la Cour sur ces trois sujets à enjeux forts étant en grande partie inexacts, il est nécessaire d'apporter des précisions et de solliciter un correctif.

Le caractère tardif du redressement injustement imputé à la CIPAV (partie IA)

La Cour, si elle constate et confirme le redressement engagé, regrette qu'il n'ait pas été amorcé plus tôt, notamment en raison d'une mobilisation tardive des administrateurs de la caisse.

Sur ce point, il est utile de rappeler que le rapport public annuel 2014 de la Cour des comptes a été publié le 11 février 2014.

La Cour précise que ce n'est « qu'en janvier 2015, après le renouvellement partiel de son conseil d'administration, que la caisse a pu prendre des orientations en faveur de son redressement. ».

Ainsi, le redressement de la CIPAV, a été amorcé moins de 11 mois après la publication des constats de la Cour.

Si ce délai est jugé aujourd'hui trop conséquent, il était en revanche incompressible en raison notamment du renouvellement partiel du conseil d'administration programmé en décembre 2014³⁰⁰ et du délai nécessaire pour recruter des « professionnels aguerris et de haut niveau » conformément à la recommandation de la Cour formulée en 2014.

Comme le souligne la Cour, ce délai a bien sûr « aggravé la situation », cette aggravation ne pouvant toutefois être liée à un quelconque « attentisme » de la CIPAV.

En revanche, les « dissensions internes » au groupe BERRI et l'échec de la CIPAV dans ses multiples tentatives amiables puis contentieuses de se retirer de l'association ont effectivement été un facteur négatif pour le redressement de la caisse tant les dissensions avec la CAVOM ont absorbé « une part considérable de l'investissement de la nouvelle direction » depuis 2015.

Une action sociale tardivement encadrée (partie II A 3)

La définition d'une nouvelle politique d'action sociale encadrée à travers un règlement d'action sociale était un des objectifs du conseil d'administration renouvelé fin 2014. Les travaux engagés dès le premier trimestre 2015 ont abouti à l'adoption d'un règlement d'action sociale finalement approuvé par la tutelle en décembre 2016. A ce titre, toutes les

³⁰⁰ La moitié des mandats des 26 administrateurs titulaires de la CIPAV arrivaient à échéance fin 2015.

aides versées au titre de l'année 2016 l'ont été conformément au cadre fixé par le règlement d'action sociale approuvé en fin d'année.

La cour affirme par ailleurs que certaines décisions rendues dans le cadre de l'action sociale « paraissent insuffisamment fondées », affirmation basée exclusivement sur l'analyse d'une opération menée en 2015.

Comme le précise la cour, l'objectif de cette opération exceptionnelle était effectivement de permettre la liquidation de pensions de retraite complémentaire pour des assurés présentant une dette de cotisations³⁰¹, souvent ancienne et admise en non-valeur.

Si les revenus antérieurs n'ont effectivement pas été déterminants, la sélection des dossiers s'est faite à travers une série de critères déterminés par la commission d'action sociale.

A ce titre, il est important de préciser que la prise en charge des cotisations par le fonds d'action sociale n'a engendré dans la quasi-totalité des cas aucune acquisition de point.

Un calcul des droits des auto-entrepreneurs en totale conformité avec la réglementation (partie II B 1)

La Cour réitère sa recommandation de 2014 de « rétablir dans la plénitude de leurs droits les auto-entrepreneurs concernés entre 2009 et 2015, sur la base d'une cotisation minimale recalculée ». Sur ce point, il convient de rappeler que le mécanisme de compensation par l'Etat, applicable entre 2009 et 2015, était strictement encadré par l'article R. 133-30-10 du code de la sécurité sociale.

En application de ce texte, le montant de la compensation de l'Etat pour la retraite complémentaire des auto-entrepreneurs relevant de la CIPAV était basé sur la plus faible cotisation non nulle dont l'auto-entrepreneur aurait pu être redevable dans le cadre du droit commun. Au titre du régime complémentaire CIPAV, la cotisation la plus faible non nulle dont peut être redevable un adhérent est la cotisation de la classe A réduite de 75 %. C'est donc naturellement sur cette base que les droits des auto-entrepreneurs ont été calculés.

³⁰¹ Selon les statuts de la caisse, la liquidation de la pension de retraite complémentaire ne peut intervenir avant l'acquittement de la totalité des cotisations et majorations échues.

La Direction de la Sécurité Sociale, sollicitée sur ce point par la nouvelle direction de la CIPAV en 2015 a confirmé la conformité de la pratique de la CIPAV aux dispositions du code de la sécurité sociale³⁰².

Dans ces conditions et en l'absence d'instruction contraire de l'autorité de tutelle, la CIPAV n'était nullement habilitée à mettre en œuvre la recommandation de la Cour. Il n'y a donc pas lieu de laisser entendre que la CIPAV est responsable de l'« absence anormale de rétablissement des auto-entrepreneurs dans leurs droits ».

II) Un redressement qui ne pourra être parachevé sans la mobilisation de l'ensemble des acteurs et qui pourrait être remis en question par la réforme précipitée du gouvernement

Comme le souligne la Cour, le conseil d'administration a soutenu le plan de redressement de la caisse mis en œuvre depuis deux ans par la nouvelle direction. S'ils se félicitent des améliorations déjà atteintes, les administrateurs sont parfaitement conscients des difficultés et faiblesses encore pointées par la Cour et du chemin restant à parcourir pour finaliser et installer durablement le redressement de la CIPAV.

Le conseil d'administration et la direction de la caisse prennent acte des constats de la Cour et s'attacheront à mettre en œuvre les recommandations formulées et les actions nécessaires pour continuer à améliorer la qualité de service de la caisse, notamment à travers la refonte engagée du système d'information.

En revanche, le redressement de la caisse ne pourra se faire sans l'appui des pouvoirs publics et sans la mobilisation des principaux partenaires de la CIPAV que sont la CNAVPL, l'ACOSS et le RSI.

2.1 Un redressement qui est maintenant en partie conditionné par la mobilisation des partenaires

Le conseil d'administration partage totalement le point de vue de la Cour selon lequel seule une mobilisation concertée de l'ACOSS, du RSI et de la Direction de la Sécurité Sociale permettra d'atteindre cet objectif.

La fiabilisation des données est en effet essentielle à la poursuite de l'amélioration du fonctionnement de la CIPAV et comme le souligne la Cour « si la CIPAV a pris diverses initiatives pour mieux identifier les sources d'erreurs et y remédier, seule une action conjointe et résolue des

³⁰² La Cour confirme cette information en indiquant que la DSS « soutient désormais l'interprétation de la CIPAV ».

acteurs concernés sous l'impulsion des autorités de tutelle permettra de fiabiliser réellement les données utilisées par la caisse. »

2.2 Une réforme gouvernementale qui apparaît aussi précipitée que risquée

Dans le même sens, le conseil est tout à fait d'accord avec la Cour sur les risques que fait peser sur la CIPAV et ses adhérents la réforme envisagée par le Gouvernement.

L'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 place en effet la CIPAV dans une position totalement incertaine qui pourrait l'amener à devoir adapter le plan de redressement enclenché en 2015.

Comme le souligne la Cour, dans ces conditions, la convention d'objectifs et de gestion signée en juillet 2016 entre l'Etat et la CNAVPL mais également le futur contrat pluriannuel de gestion entre la CNAVPL et la CIPAV devront naturellement tirer les conséquences des évolutions des périmètres respectifs de la CIPAV et du RSI.

III) Un angle éditorial qui ne reflète pas fidèlement les constats de la Cour

Le précédent rapport de la Cour avait en 2014 identifié et « mis en lumière de graves dysfonctionnements » au sein de la CIPAV.

Comme évoqué au point I, la mission menée par la Cour en 2016 a permis en premier lieu de mettre en évidence des améliorations notables dans un grand nombre de domaines en comparaison avec la situation décrite en 2014.

La Cour souligne certes ensuite que le redressement de la CIPAV est encore incomplet, que tous les dysfonctionnements ne sont pas résolus et que le rétablissement total de la situation est encore lointain.

Alors que le développement présente clairement ce double constat, ce n'est à première vue que le second qui est mis en lumière et risque au final de retenir l'attention du public.

A travers des titres et accroches en fort décalage avec les constats, observations et recommandations présentés au fil du développement, la Cour masque en effet, au risque de les minimiser aux yeux du public, les améliorations constatées dans le fonctionnement de la caisse.

Le fait de pointer dans le titre consacré à la CIPAV uniquement « une qualité de service encore médiocre » sans évoquer la situation

observée en 2012-2013 et les améliorations déjà acquises ne reflète qu'une partie des travaux et constatations de la mission.

Dans le même sens, la Cour choisit de souligner dès le titre le caractère précité de la réforme présentée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. En revanche, la Cour ne vise qu'« une réforme précipitée » sans indiquer qu'il s'agit d'une mesure à l'initiative du Gouvernement et sans préciser que la CIPAV n'a nullement été consultée et n'a à aucun moment soutenu cette réforme.

Loin d'être anecdotiques, ces choix éditoriaux risquent de continuer à alimenter certains comportements de méfiance voire de défiance vis-à-vis de l'organisme (contestation systématique à titre « conservatoire », remise en question des informations en provenance de la caisse...).

Ces comportements, observés par la Cour, s'ils ne sont pas de nature à empêcher l'entier redressement de la CIPAV, contribueront par contre à le rendre encore plus complexe.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES (CNAVPL)

La CIPAV est l'une des 10 sections de l'OAAVPL (Organisation Autonome d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales). La CNAVPL est la Caisse nationale placée au sommet de cette Organisation, son rôle est défini par l'article L. 641-21³⁰³ du code de la sécurité sociale.

³⁰³ Article L. 641-2 du CSS : « I.- La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales a pour rôle : 1° D'assurer la gestion du régime d'assurance vieillesse de base des professionnels libéraux et la gestion des réserves du régime, dans les conditions prévues au présent titre. Elle établit à cette fin le règlement du régime de base, qui est approuvé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale ; 2° D'animer et de coordonner l'action des sections professionnelles ; 3° D'exercer une action sociale et d'assurer la cohérence de l'action sociale des sections professionnelles ; 4° De coordonner et d'assurer la cohésion de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales, de donner son avis aux administrations intéressées au nom de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales et de la représenter auprès des pouvoirs publics et des autres organisations de protection sociale ainsi qu'auprès des chambres et des ordres professionnels, associations, syndicats professionnels et de leurs unions et fédérations ou des autres organismes représentatifs ;

Il est fait mention, au II. B. 1. de l'insertion, du rôle de la CNAVPL dans la réception de données du CNIC, de l'ACOSS et des URSSAF qu'elle adresse ensuite aux différentes sections.

Le rôle de la CNAVPL est celui d'un « routeur » ; elle reçoit, trie par destinataire en fonction de la profession exercée et adresse le fruit de son action très limitée à la section ad hoc.

Elle n'a pas de possibilité de regard sur le contenu des éléments reçus et envoyés.

« Une réforme profonde du périmètre de la Caisse vise à réduire le nombre des affiliés de la CIPAV et à la recentrer largement sur son cœur d'activité historique, de manière notamment à rendre moins difficile la mise à niveau de sa gestion » (au III de l'insertion susvisée).

Cette réforme a été adoptée par le Parlement sous l'article 50 du PLFSS pour 2017. La Cour a présenté l'accueil par la CNAVPL comme positif pour des raisons liées à ses effets au titre de la compensation démographique.

La CNAVPL a organisé entre les membres du Conseil d'administration des échanges dans un cadre informel (hors CA, sans vote, mais avec une expression individuelle de chaque membre) sur le projet ; la réforme envisagée a été bien accueillie à la quasi-unanimité des membres.

Au-delà des effets liés à la compensation démographique, la CNAVPL apprécie la clarté de présentation dans le projet de texte du schéma organisationnel de la Sécurité sociale en quatre sous-ensembles. L'affichage du rattachement des indépendants au RSI vaut principe général tandis que l'OAAVPL et la CNBF constituent une exception au principe pour les professionnels libéraux. La CNAVPL apprécie la confirmation de

5° De créer tout service d'intérêt commun à l'ensemble des sections professionnelles ou à certaines d'entre elles ;

6° De s'assurer des conditions de maîtrise des risques pour la gestion du régime de base par les sections professionnelles ;

7° D'assurer la cohérence et la coordination des systèmes d'information des membres de l'organisation mentionnée à l'article L. 641-1.

Le conseil d'administration de la caisse nationale exerce, au titre des attributions énoncées aux 1° à 7°, un pouvoir de contrôle sur les sections professionnelles. Il est saisi pour avis, dans le cadre de ses compétences, de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier du régime d'assurance vieillesse de base, des régimes de retraite complémentaire et des régimes d'assurance invalidité-décès des professions libérales, dans les conditions prévues à l'article L. 200-3.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article. »

consécration de l'existence de l'OAAVPL qui trouve sa légitimité tant du fait de l'Histoire (création des régimes complémentaires et des régimes invalidité-décès par décision des professions concernées, sans contraintes législatives) que du temps présent (efficacité dans la relation, le service aux assurés sociaux, par la connaissance et la pratique des spécificités culturelles professionnelles de ces derniers ; efficacité dans la gestion des régimes pilotés avec la constitution de réserves indispensables à une bonne maîtrise dans le temps d'un régime par répartition (cf. le COR) soumis à des aléas démographiques et économiques).

Ses administrateurs ont à l'unanimité émis le souhait que la concertation annoncée soit réalisée avec le maximum d'attention afin de générer des décisions avisées au stade du décret. Ils ont naturellement dit leur attente d'une association à ce processus de la CNAVPL et de la CIPAV.

La CNAVPL précise enfin qu'elle apprécie l'interrogation posée sur le périmètre de la CIPAV permettant à cette dernière, au regard des caractéristiques des neuf autres sections, de définir sa stratégie pour l'avenir (recherche de rapprochement d'identité ou affirmation de différences sur ce plan).

La Cour formule quatre recommandations. La troisième se rapporte à la COG signée entre l'Etat et la CNAVPL et au contrat de gestion à construire entre la CNAVPL et la CIPAV.

La CNAVPL a bien intégré les particularités de la situation de la CIPAV au présent et les possibilités d'éléments de nouveauté dans un délai court. Elle a prévu dans la COG (Point 31 de l'annexe 1 sur les règles de gestion administrative) la possibilité d'introduire toutes corrections après accord de l'État pour prendre en compte les difficultés rencontrées par la CIPAV. Enfin, le contrat de gestion en cours de construction est déporté de quelques mois.

La CNAVPL réaffirme sa solidarité naturelle pour l'une de ses sections, son écoute et son accompagnement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE DU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS (CNRSI)

Je souhaite tout d'abord souligner les efforts et progrès importants accomplis ces dernières années par le RSI dans la qualité de service fourni à l'assuré et au cotisant. Ils sont caractérisés par une amélioration des indicateurs de résultat portant tant sur le champ des cotisations et

recouvrement que de prestations notamment dans le domaine retraite, comme le montrent les différentes données transmises à la Cour, ainsi que par la mise en œuvre réussie telles que le dispositif dit du « 3 en 1 » en matière d'appel et de calcul de cotisations.

La poursuite de cette dynamique d'amélioration de la qualité de service est au cœur des enjeux du RSI pour lui permettre de reconstruire une relation de confiance vis-à-vis de ses assurés et une image détériorée par les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de l'ISU. Elle est formalisée à travers les 20 mesures définies par les Ministres en juin 2015 et une démarche d'engagements de services concrets du régime qui sous-tend l'ensemble COG 2016-2019.

Ces évolutions permettent aujourd'hui d'envisager d'étendre les missions du régime dans les domaines qui font sens pour faciliter et optimiser le service aux travailleurs indépendants.

C'est ainsi que la COG prévoit d'étendre le rôle de pivot pour la sphère sociale du CNIC d'Auray (Centre national d'immatriculation commune) en matière d'affiliation des travailleurs indépendants aux fonctions de radiation et modification de situation administrative du travailleur indépendant. Cette évolution, concertée avec la CNAVPL et la CIPAV, permettra de larges progrès dans la cohérence des bases assurés entre régime comme constatée lors de l'instauration de ce rôle du CNIC sur la partie affiliation en 2011.

Enfin, je souhaite souligner l'importance de la mesure du PLFSS 2017 qui prévoit la fusion des artisans et commerçants dans un seul régime retraite des travailleurs indépendants et le rattachement au RSI pour la retraite en tant que travailleurs indépendants de certaines professions libérales non réglementées jusque-là rattachées à la CIPAV dont un décret à paraître définira le périmètre.

Tout d'abord, cela montre, et je m'en félicite, la confiance portée par les pouvoirs publics auprès du RSI pour couvrir cette nouvelle population.

Cette évolution m'apparaît être gage de qualité de service et de simplification vis-à-vis des travailleurs indépendants dans la mesure où :

- elle devrait largement simplifier les règles d'affiliation : à cet égard, le régime prône une définition de la répartition entre RSI et CIPAV par bloc homogène pour en faciliter la lisibilité et également la gestion ;

- elle permettra à ces personnes de bénéficier d'une couverture sociale élargie en matière d'indemnités journalières et renforcer en matière de retraite ;

- elle facilitera la reconstitution de carrière pour ces personnes en leur permettant de bénéficier des outils mis en place entre l'ACOSS et le RSI pour récupérer les données cotisations / recouvrement ; Ceci permettra de répondre à une recommandation très légitime de la Cour de rétablir dans leurs droits les auto-entrepreneurs.

La mise en œuvre de cette mesure se fera de façon progressive, tout d'abord les créateurs micro-entrepreneurs puis ceux au régime réel avec ensuite un droit d'option ouvert pour les personnes déjà en activité entre 2019 et 2023. Cette planification s'inscrit de façon cohérente avec la mise en œuvre de la LURA en 2017 et la baisse d'activité qu'elle engendrera pour le RSI. J'estime donc que le régime sera en capacité d'accueillir cette nouvelle population dans des conditions sécurisées en termes de qualité de service.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES OFFICIERS MINISTÉRIELS, DES OFFICIERS PUBLICS ET DES COMPAGNIES JUDICIAIRES (CAVOM)

La « réponse » de la CAVOM sera limitée, puisque le rapport de la Cour porte essentiellement sur la CIPAV.

Cinq thèmes seront abordés :

- la fusion recommandée des caisses du Groupe Berri ;
- la notion de « taille critique » ;
- les coûts informatiques ;
- le périmètre de la CIPAV ;
- la gestion des réserves.

1) La fusion recommandée des caisses du Groupe Berri

La Cour regrette que sa recommandation portant sur une fusion des caisses du Groupe Berri n'ait pas été suivie.

1-1) La CAVOM a toujours marqué son profond attachement au Groupe Berri dans le cadre duquel sa gestion est assurée depuis sa création en 1949 et le demeurera jusqu'à fin 2017.

Elle se demande par contre en quoi il aurait pu être dans l'intérêt de ses affiliés qu'elle fusionne avec les autres caisses du Groupe Berri, et en particulier avec la CIPAV, sachant que le principe de neutralité

financière de la fusion pour le régime d'accueil pénalise très fortement les affiliés des régimes entrants, notamment en cas de démographies divergentes et de maturités décalées.

Ainsi, pour la CAVOM, sur la base d'études actuarielles effectuées en 2014, le coût d'une intégration à la CIPAV est apparu quatre fois plus élevé pour ses affiliés que celui d'un retour à l'équilibre de son régime de retraite complémentaire du fait d'écart démographiques très importants et de degrés de maturité très éloignés.

Cela a conduit en 2015 le Conseil d'administration de la CAVOM à réformer son régime de retraite complémentaire afin d'en préserver la solvabilité financière jusqu'à un horizon très éloigné et à renoncer ainsi à tout projet de fusion avec une autre caisse de retraite.

1-2) En réalité, si des opérations de fusion entre caisses devaient être envisagées, une extension à l'ensemble des régimes de retraite complémentaire du mécanisme de compensation qui permet au moins de neutraliser les écarts de démographie entre les principaux régimes de base serait nécessaire, sous peine, à défaut, de soulever de fortes oppositions, parfaitement légitimes, des affiliés des régimes entrants.

1-3) En tout état de cause, la CAVOM considère que, malgré leur caractère obligatoire, l'assise professionnelle des régimes de retraite complémentaire, décidée aux lendemains de la Libération, implique que c'est avant tout aux affiliés et à leurs représentants qu'incombent de tels choix stratégiques de regroupement, d'adossement ou encore de fusion, même si de telles opérations ne peuvent s'effectuer qu'en accord avec les pouvoirs publics.

2) La notion de « taille critique »

2-1) Contrairement à certaines idées reçues, la taille d'un régime de retraite ne constitue en rien un rempart contre un déclin démographique, la situation des régimes agricoles en étant la parfaite illustration.

Quant à la diversité des professions affiliées, si elle peut avoir un sens, elle ne se justifie que par l'association de professions en déclin et de professions en expansion au sein d'un même régime.

2-2) Si la mise en commun de moyens peut incontestablement permettre de réaliser des économies d'échelle, elle ne passe pas nécessairement par des fusions de caisses, a fortiori lorsque ces dernières gèrent des régimes différents.

Les économies d'échelle peuvent en effet résulter d'une mutualisation de diverses fonctions au sein d'une structure comme le Groupe Berri.

On rappellera qu'à compter de sa création, en 1949, le Groupe Berri a normalement fonctionné pendant plus de 60 ans, les graves défaillances relevées par la Cour ne remontant qu'à quelques années et étant pour l'essentiel liées à la croissance extrêmement rapide de la CIPAV au regard de celle des autres caisses.

De ce fait, la qualification du Groupe Berri de « tentative, souhaitable dans son principe, mais gravement défaillante dans sa mise en œuvre » ne se justifie que pour les années les plus récentes.

2-3) Par ailleurs, la croissance de toute structure finit toujours par être une source d'inefficiences.

À cet égard, on relèvera que, si la CAVOM n'a pas rencontré les mêmes difficultés que la CIPAV, elle le doit très largement à sa taille bien plus modeste.

2-4) Dans ces conditions, le concept de « taille critique » mériterait d'être précisément défini tant il apparaît théorique.

Ce qui importe pour les affiliés, c'est le rapport du prix payé à la qualité du service rendu, rapport qui peut être évalué différemment selon que l'on donne plus ou moins d'importance au prix ou à la qualité du service.

Dès lors, comme pour la fusion de caisses et pour les mêmes raisons, c'est aux affiliés de chaque caisse, à travers leurs représentants, d'apprécier ce rapport et de se prononcer sur l'étendue des mutualisations nécessaires.

3) Les coûts informatiques

Au sujet du progiciel utilisé par d'autres sections professionnelles de l'Organisation et mis en avant par la Cour, la CAVOM souhaite relever que, s'il donne satisfaction à ses utilisateurs, son coût d'intégration pour la seule CAVOM s'est révélé aussi élevé que le coût de la refonte en cours du système d'information « métier » du Groupe Berri (« RAM »).

Dans la mesure où les coûts d'exploitation et de maintenance du progiciel auquel la Cour se réfère sont également relativement onéreux, avec des perspectives de mutualisation limitées aux seuls développements futurs, le conseil d'administration de la CAVOM a pris la décision de continuer à utiliser l'applicatif RAM, conjointement avec la CIPAV.

RAM remplit, d'ores et déjà, les fonctions que la CAVOM attend de lui et, de surcroît, comporte davantage de fonctionnalités que le progiciel visé par la Cour.

4) Le périmètre de la CIPAV

L'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 porte en germe une modification plus ou moins importante du périmètre de la CIPAV, ce que la Cour paraît considérer comme prématuré.

La Cour indique que cette réforme aurait été « bien accueillie par la CNAVPL dont elle réduirait très sensiblement les versements au titre de la compensation démographique ».

Pourtant, les effets positifs sur la charge de compensation de la CNAVPL d'une modification du périmètre de la CIPAV sont incertains dans la mesure où l'on ne connaît pas les caractéristiques (revenu, durée de carrière...) des professions qui pourraient être transférées au RSI et, par voie de conséquence, leurs effets sur les paramètres de la compensation.

Au surplus, fonder le rattachement d'une profession à telle ou telle caisse sur ses conséquences en matière de compensation pourrait être de nature à remettre en cause les principes fondateurs de l'Organisation.

5) La gestion des réserves

La Cour évoque « la difficulté des caisses de retraite de professions libérales à disposer de toutes les compétences requises pour la gestion de leurs considérables réserves et l'urgence qu'il y a à mutualiser cette fonction ».

Une telle affirmation mériterait sans doute d'être relativisée.

Une fois que l'allocation stratégique a été déterminée, et à condition de l'actualiser régulièrement de façon à tenir compte notamment de l'évolution du passif, la gestion des réserves ne nécessite pas de compétences extraordinaires, dès lors que l'on a pris conscience que, sauf opérations d'initiés, il est extrêmement difficile de « battre » le marché et qu'il est préférable d'éviter de faire tourner le portefeuille, de façon à limiter les frais.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUTION DE RETRAITE
COMPLÉMENTAIRE DE L'ENSEIGNEMENT
ET DE LA CRÉATION (IRCEC)**

Je vous précise que l'IRCEC a démissionné du Groupe Berri et ne fait plus partie de ce groupement depuis le 30 septembre 2015.

Afin de répondre aux besoins de la continuité du service public, l'IRCEC a signé une convention temporaire de prestation de services avec le Groupe Berri, et non avec la CIPAV, ayant pour objet le maintien en condition opérationnelle du système d'information.

Parallèlement, l'IRCEC se dote d'un système d'information autonome qui sera opérationnel au premier trimestre 2017, ce qui mettra fin à la prestation de service du Groupe Berri.

Nous précisons par ailleurs que nous avons estimé qu'une constitution de partie civile dans le contentieux visé au II. B. 2., concernant la procédure pénale relative aux règles de marchés publics, ne pouvait qu'être rejetée, ce qui a été le cas de celle de la CAVOM, déboutée de l'ensemble de ses demandes par le jugement du Tribunal de Grande instance en date du 19 mai 2015.

4

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

PRÉSENTATION

L'action sociale dans la fonction publique vise à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Elle comprend des prestations interministérielles et des prestations ministérielles.

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est l'une des huit directions du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) mais elle dispose d'un budget propre (le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, BACEA) et donc d'une grande autonomie au sein de ce ministère.

L'action sociale constitue l'un des volets de la politique des ressources humaines de la DGAC, qui concerne 10 601 agents (en ETPT) en 2015 et que marque le souci de maintenir la paix sociale, en raison des répercussions économiques des mouvements sociaux sur l'ensemble du secteur du transport aérien. Elle fait l'objet d'un développement dans un protocole social triennal³⁰⁴ négocié entre la DGAC et l'ensemble des organisations syndicales.

Les prestations individuelles (famille, logement, handicap, accompagnement social) relèvent de la compétence de l'administration

³⁰⁴ Le protocole 2010-2012 du 22 septembre 2010 et le protocole 2013-2015 du 23 octobre 2013 accordent des revalorisations statutaires et indemnitaires aux agents de la DGAC en contrepartie de suppressions d'emplois et de mesures de modernisation et de performance. Sur ce sujet, se reporter à l'insertion au rapport public annuel de février 2010 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I. La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées, p. 75-102. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

alors que les prestations collectives (activités culturelles et sportives, etc.) sont gérées par des associations subventionnées.

L'action sociale de la DGAC a fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel de février 2013³⁰⁵. La Cour y relevait que ses structures étaient foisonnantes, que le montant alloué par le Parlement était inférieur aux dépenses effectives d'action sociale, que le ciblage de celle-ci ne permettait pas de satisfaire l'objectif de solidarité qu'elle était réputée poursuivre et que son organisation était trop complexe pour permettre un pilotage efficace par l'administration. Au vu de ces constats, la Cour formulait sept recommandations.

La Cour a procédé à un contrôle de suivi dont il ressort que la politique d'action sociale de la DGAC n'a pas connu de réelle évolution depuis 2013. Les constats formulés alors restent d'actualité : le coût de l'action sociale reste élevé et supérieur aux crédits affichés en loi de finances (I), la nouvelle politique n'est pas recentrée sur la solidarité (II) et le réseau associatif doit être davantage rationalisé et contrôlé (III).

I - Un coût élevé et une gestion peu rigoureuse

A - Un coût global de l'action sociale très élevé

La Cour avait déjà relevé dans son précédent rapport que certaines dépenses d'action sociale étaient prises en charge par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), en dehors du budget d'action sociale affiché en loi de finances. En 2015, alors que les crédits votés s'élevaient à 9,14 M€, le montant consolidé des dépenses d'action sociale a atteint 12,81 M€, soit un dépassement de 40 %.

L'information du Parlement demeure incomplète car les coûts indirects de l'action sociale ne sont pas toujours valorisés. Si les pratiques en matière d'investissement ont cessé³⁰⁶, l'absence de valorisation des

³⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse. La Documentation française, p. 79-102, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁰⁶ La technique du réemploi permettait d'affecter le produit des cessions immobilières au budget de l'action sociale et la règle dite « des 2 % » consistait à ce qu'une fraction

dépenses de fonctionnement a perduré depuis le précédent contrôle et inclut notamment : le personnel de la DGAC affecté à l'action sociale (coût indirect estimé à 2,39 M€), les moyens mis à disposition des associations (1,58 M€) et les autorisations d'absence (ATAS) (0,70 M€).

Tableau n° 1 : estimation du coût complet de l'action sociale

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

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

Ainsi, en 2015, la dépense moyenne d'action sociale représente 1 208 € par agent de la DGAC. Bien qu'elle soit en diminution sur la période, elle reste à un des niveaux les plus élevés de la fonction publique³⁰⁷. À titre de comparaison, la dépense moyenne du ministère de l'intérieur s'élève à 400 € par agent.

du montant de tout investissement immobilier soit consacrée à un équipement socio-culturel et sportif.

³⁰⁷ À titre de comparaison, le rapport du Contrôle général économique et financier et de l'Inspection générale des affaires sociales de 2011 consacré à l'action sociale dans la fonction publique de l'État chiffrait les dépenses d'action sociale du ministère de la justice à 274 €/agent, celles du ministère de l'éducation nationale à 41 €/agent, celles des services du Premier ministre à 297 €/agent. Les dépenses d'action sociale du ministère de l'économie et des finances étaient chiffrées à 954 €/agent, celles du ministère de l'intérieur à 308 €/agent. Le présent rapport public chiffre les dépenses d'action sociale du ministère de l'intérieur à 400 € par agent (cf. tome I). Inspection générale des affaires sociales et Contrôle général économique et financier, *l'action sociale dans la fonction publique de l'État*, octobre 2011, 215 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

Par ailleurs, la Cour constate que la gestion de l'action sociale est elle-même onéreuse au regard des prestations versées, avec 4,7 M€ de frais de gestion pour 8,13 M€ de prestations, soit un taux de 57,8 %, ce qui est démesuré.

B - Un pilotage défaillant

Le dispositif de suivi et de pilotage des crédits d'action sociale s'appuie sur des outils budgétaires qui ne permettent pas d'obtenir des informations sur les montants par catégorie de prestation et par type de bénéficiaires. Le président et les membres du comité central d'action sociale (CCAS) ne disposent d'aucun tableau de bord de suivi de l'exécution budgétaire des crédits d'action sociale en cours d'année. Ce défaut d'information ne permet donc pas au CCAS de piloter de manière satisfaisante ou de procéder aux ajustements nécessaires en cours d'année. Cela peut s'expliquer en partie par un défaut d'outil informatique, auquel le ministère indique vouloir tenter de remédier.

1 - Une gestion des crédits locaux qui encourage la dépense

Les crédits budgétaires d'action sociale dans leur ensemble sont répartis entre le niveau central et le niveau déconcentré. Ce dernier gère 83 % des prestations individuelles, 40 % des prestations collectives et 100 % des investissements socio-culturels et sportifs.

Pour les prestations collectives, le système des budgets d'actions locales (BAL) mis en place ne permet pas une gestion économe. L'enveloppe de crédits déléguée aux directions régionales (DSAC) doit être consommée en cours d'année, ce qui conduit les comités locaux d'action sociale (CLAS) à fonctionner « à guichet ouvert » et à inciter à la dépense, tant que des crédits sont disponibles. Ce mode de délégation ne permet pas non plus l'adéquation des crédits aux besoins locaux réels, ni de prendre en considération d'éventuels besoins de péréquation entre régions dans une perspective de solidarité.

2 - Des prestations pour Météo-France remboursées sans référence aux dépenses réelles

Dans la mesure où certaines prestations d'action sociale sont versées par la DGAC à des agents de Météo-France, un rétablissement de crédit intervient entre la loi de finances (LF) et la loi de règlement (LR). Celui-ci s'est élevé à 915 000 € en 2015, sur la base d'un calcul de répartition forfaitaire historique. Ces dernières années, le montant du rétablissement de crédit a évolué au même rythme que les dépenses d'action sociale de la DGAC. Il reste déconnecté de la dépense réelle au profit des agents de Météo-France.

La Cour, ayant mis en cause la justification de ce dispositif ainsi que sa pertinence, prend acte de l'engagement du ministère « à ajuster le rétablissement de crédits de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC ». Il convient de procéder à cette réactualisation dans les meilleurs délais.

3 - Un système d'autorisations temporaires d'absence insatisfaisant

L'action sociale fonctionne en grande partie grâce au bénévolat, mais souvent au cours des heures de travail. La DGAC a donc élaboré un système d'autorisations de décharges d'activités de service à l'image de celles des activités syndicales légales : les autorisations temporaires d'absence pour raisons sociales des agents (ATAS).

Un plafond annuel de jours d'absence est autorisé, qui représente environ 16 ETP (sur la base d'une semaine de 35 heures) et un coût maximal d'un peu plus de 1,7 M€. Le ministère indique qu'en 2015, le plafond n'a pas été atteint et que l'équivalent de 6,53 ETP (0,7 M€) a été utilisé.

Par ailleurs, ce dispositif ne repose sur aucune base légale. Si les autorisations accordées aux représentants du personnel siégeant dans les instances de concertation (CCAS et CLAS) peuvent se rattacher aux dispositions réglementant l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, il n'existe en revanche aucune disposition concernant les bénévoles, hormis le congé pour siéger comme représentant d'une association, prévu par la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État qui autorise neuf jours seulement par an. Il conviendrait donc de mettre un terme aux ATAS ou, à défaut, de leur donner un cadre légal.

II - Une réforme qui manque son but

A - La définition d'une nouvelle politique

Les trois objectifs de l'action sociale affichés par la DGAC sont la solidarité, assurée par les prestations individuelles, la cohésion sociale, assurée par les prestations collectives, et l'accompagnement du changement.

1 - Le protocole social 2013-2015 et les états généraux d'avril 2014

En réponse aux recommandations de la Cour, le protocole 2013-2015 prévoyait que devait être engagée en 2013 une réflexion sur l'élaboration d'une nouvelle politique d'action sociale « dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint ». Deux objectifs étaient rappelés : solidarité et accompagnement de la modernisation de l'administration.

Une enquête a été réalisée auprès des agents de la DGAC et de Météo-France pour recenser leurs besoins, des états généraux ont été organisés fin 2013, et mandat a été donné en juin 2014 au comité central d'action sociale de définir la politique à mettre en œuvre à partir de 2015. Toutefois, force est de constater que la réorientation de l'action sociale est pour le moment minime. Le protocole préserve le montant des crédits consacrés à l'action sociale, alors que la relative stabilité des ressources perçues par la DGAC (taxes aéroportuaires) aurait dû encourager à une plus grande maîtrise des dépenses.

2 - Une réforme des instances inaboutie

La DGAC a inscrit dans le protocole 2013-2015 sa volonté de clarifier le rôle des instances de l'action sociale. Toutefois, faute de réelle harmonisation des compétences des différents acteurs, CCAS et CLAS, la gouvernance n'a pas été réellement simplifiée depuis le précédent contrôle de la Cour.

Par ailleurs, les associations doivent désormais intervenir dans la mise en œuvre des projets initiés par les CLAS. Toutefois les choix effectués ont eu des effets indésirables. En effet les CLAS, auxquels a été retirée la fonction d'opérateurs, se sont heurtés à l'incompréhension des

associations qu'ils ont dû solliciter pour porter leurs anciennes actions : les activités de type collectif (par exemple arbre de Noël) ne figurent pas dans les statuts associatifs et sont destinées à des agents qui n'ont pas forcément adhéré à ces associations.

Certaines associations ont simplement refusé cette prise en charge. D'autres l'ont acceptée, ce qui a soulevé des problèmes juridiques.

Cette situation aboutit donc à ce que l'action sociale dépende *in fine* du bon vouloir des associations.

B - Un objectif de solidarité non mis en œuvre

Un certain nombre d'évolutions sont à noter dans les dépenses d'action sociale : l'importance croissante des dépenses de restauration (qui atteignent maintenant presque 50 % des dépenses d'action sociale, même si la DGAC essaie depuis 2014 d'harmoniser le subventionnement selon les sites), la diminution des montants de subventions aux associations d'environ 30 % au cours de la période, la stabilité de l'accompagnement social et des secours qui ne forment qu'une faible part des prestations, enfin la diminution nette des prestations individuelles de logement, de handicap (dans ce cas, un fonds de concours existe par ailleurs), et dans une moindre mesure des prestations « famille » même si une relance des réservations de logements et de berceaux est attendue en 2016.

En conséquence, et contrairement à la priorité donnée à la solidarité par le protocole social, la part de l'action sociale que l'on peut le plus rapprocher de l'objectif de « solidarité » baisse sur la période, passant d'un peu plus de 30 % de l'ensemble en 2012 à moins de 27 % en 2015 ; près des trois quarts des crédits sont absorbés par la restauration collective et les subventions aux associations nationales et locales (celles-ci calculées à partir d'un montant forfaitaire par agent) pour favoriser la vie associative, culturelle et sportive.

Ces évolutions ne traduisent pas un recentrage de l'action sociale sur la solidarité. La tendance à développer le consumérisme et la billetterie s'est même encore renforcée, en réponse toutefois à des besoins exprimés par les agents. L'exploitation des données afin de mieux connaître les bénéficiaires et leurs attentes reste insuffisante.

III - Un réseau associatif à rationaliser et à mieux contrôler

L'action sociale collective est gérée par des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui ont conclu des conventions d'objectifs et de moyens avec la DGAC lorsque leur subvention annuelle excède 23 000 €. Trois associations agissent au niveau national, respectivement dans les domaines culturel, sportif et en faveur des personnels retraités³⁰⁸, et 101 associations sont réparties sur l'ensemble du territoire national.

A - L'association ARAMIS

Les précédentes observations de la Cour n'ont été que partiellement suivies d'effet par ARAMIS.

Cette association continue de bénéficier de la mise à disposition gratuite de personnel (représentant une masse salariale de 807 163 € en 2015) et de moyens matériels importants. Ces moyens sont désormais valorisés dans les documents comptables de l'association.

Plus généralement, la place de l'administration dans les instances de gouvernance d'ARAMIS est très organisée. Elle y détient notamment un droit de veto qui, même s'il n'a pas été utilisé, est incompatible avec le principe d'autonomie associative. Il conviendrait donc d'y mettre fin. La DGAC a indiqué qu'elle saisirait sans délai les instances dirigeantes associatives aux fins de modifier les statuts dans le sens d'un retrait de l'administration des instances dirigeantes ; dans l'immédiat, elle cesse d'y participer *de facto*. En contrepartie, une évaluation des résultats obtenus sera effectuée annuellement et au terme de la convention.

³⁰⁸ Il s'agit d'ARAMIS (association pour la réalisation des actions et missions sociales), de l'UNASACEM (union nationale des associations sportives de l'aviation civile et de Météo-France) et de l'ANAFACEM (association nationale des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie).

B - Le maintien d'un réseau dense d'associations locales

La Cour avait recommandé de réduire nettement le nombre (101) des associations aidées. La DGAC s'était engagée à poursuivre sa démarche débutée en 2008³⁰⁹, en développant les structures régionales³¹⁰. Cette promesse est restée sans suite.

Les associations n'ayant pas été incitées à se regrouper, la DGAC subventionne en 2015 autant d'associations qu'en 2012. Ces dernières sont en outre réparties de manière très inégale sur le territoire. À titre d'exemple, les CLAS Nord et Sud, où les agents en activité de la DGAC représentent un effectif comparable (respectivement 2 539 et 2 155 agents) comptent 26 associations pour le premier et 10 pour le second. Il existe donc des marges de manœuvre pour rationaliser ce réseau. Un groupe de travail mis en place tardivement, fin 2015, étudie des pistes de mutualisation ou de regroupement.

Par delà la reprise de l'effort de diminution du nombre d'associations, interrompu par la DGAC en 2012, la Cour recommande de dénoncer la convention conclue par la DGAC avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris en raison de son coût excessif, du faible nombre de ses bénéficiaires et de la richesse de l'offre associative interne à la DGAC.

La convention avec le comité d'entreprise Aéroports de Paris

Une convention entre la DGAC et le comité d'entreprise Aéroports de Paris (CE ADP) permet aux agents de la direction des services de la navigation aérienne travaillant sur un aéroport géré par ADP de participer aux activités proposées par le comité d'entreprise d'ADP. Cette convention prévoit le versement par la DGAC d'une subvention annuelle d'un montant de 100 000 €, qui n'est pas conditionné à la disponibilité des crédits en loi de finances, contrairement à ce que prévoient les conventions conclues avec les associations. Ce montant est, en outre, déconnecté du montant réel des dépenses engagées par le comité d'entreprise d'ADP au profit des agents de la DGAC bénéficiaires de ses prestations.

³⁰⁹ Le nombre d'associations subventionnées est ainsi passé de 122 en 2008 (chiffre établi par un audit externe réalisé la même année) à 101 en 2012.

³¹⁰ Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, page 94 dans Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I-2. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse, p. 79-101. La Documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En pratique, la Cour a constaté que la convention ne bénéficiait qu'à 200 contrôleurs aériens environ, qui ont également accès à l'offre associative propre à la DGAC. Pour chacun d'entre eux, le coût total d'action sociale s'élève à 1 738 €³¹¹ par an, ce qui semble élevé et en contradiction avec l'objectif de solidarité affiché par la DGAC en matière d'action sociale.

C - Des règles non respectées, un contrôle et une évaluation insuffisants

Les recommandations de la Cour appelant la DGAC à mettre ses relations avec les associations en accord avec le droit n'ont pas été suivies d'effet. Ainsi :

- la DGAC ne respecte toujours pas les règles applicables en matière de mise à disposition de personnel³¹², qui devraient notamment faire l'objet de remboursement ;
- le dispositif de dispenses d'activité au profit des bénévoles est illégal, sauf pour les représentants du personnel siégeant dans les instances de concertation³¹³ ;
- les conventions pluriannuelles ne sont toujours pas conformes au modèle réglementaire³¹⁴ ;
- le respect des règles de la commande publique par les associations n'est toujours pas assuré.

Des efforts ont été faits pour professionnaliser et harmoniser les méthodes de contrôle des associations, mais trop récemment pour avoir produit tous leurs effets. Le nombre élevé d'associations nuit à la qualité du contrôle. Plusieurs irrégularités ont ainsi été relevées par la Cour :

³¹¹ Soit 1 208 € au titre des dépenses liées aux prestations d'action sociale et à leur coût indirect de gestion et 530 € au titre de la subvention du CE ADP.

³¹² Article 42 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et article 2 du décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions modifié.

³¹³ Pour ces derniers, il peut en effet se rattacher à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, tel que prévu par le décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, modifié par le décret du 16 février 2012.

³¹⁴ Annexé à la circulaire du 29 septembre 2015, qui s'est substituée à celle du 18 janvier 2010.

absence de présentation des comptes, factures irrecevables, erreur dans le suivi des reliquats.

S'agissant des associations nationales, les errements constatés précédemment par la Cour persistent. Elles continuent de bénéficier de procédures dérogatoires, telles que la dispense de présentation de dossiers formalisés pour obtenir des subventions ou rendre compte de leur utilisation. La DGAC ne contrôle pas la conformité de leurs dépenses à l'objet de la subvention. Enfin, faute d'indicateurs pertinents, aucune évaluation des actions réalisées par ces associations n'a été effectuée par la DGAC préalablement au renouvellement de leur convention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard des constats et recommandations de la Cour lors de son précédent contrôle, et malgré les engagements formulés alors, la gestion de l'action sociale de la DGAC n'a que très peu progressé depuis quatre ans.

En dépit de l'affichage de quelques axes stratégiques comme par exemple la solidarité, la DGAC ne poursuit pas d'autre objectif que celui d'allouer des prestations permettant de maintenir un bon climat social au sein de la direction. Elle met en œuvre une organisation complexe, redondante et coûteuse. Pour autant, elle ne connaît pas les bénéficiaires de son action, ni leurs attentes et manque d'une information importante pour un pilotage adapté.

Comme lors du précédent contrôle, il apparaît que le coût global de l'action sociale progresse et reste très supérieur au coût affiché. Par agent, le niveau de prestation est très élevé par comparaison avec d'autres ministères.

Ni les prestations, ni l'organisation n'ont fait l'objet de rationalisation dans le sens d'une meilleure maîtrise du dispositif. Pour ce qui concerne les associations, leur nombre n'a pas diminué, la contractualisation reste imparfaite et leur contrôle reste à renforcer. De plus, le mode de gestion de certaines associations est à revoir, notamment celui d'ARAMIS.

En définitive, au regard du précédent contrôle, seule la recommandation de fermeture du centre de vacances « Le Bataillet » a été mise en œuvre.

La Cour déplore que les nombreux engagements pris par l'État lors du précédent contrôle n'aient pas été pleinement suivis d'effet, puisque quatre recommandations perdurent et trois nouvelles sont formulées :

- 1. retracer dans le budget annexe l'intégralité des crédits affectés à l'action sociale et réactualiser dans les meilleurs délais le montant du rétablissement de crédit de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC (recommandation réitérée) ;*
- 2. recentrer l'action sociale sur la solidarité, conformément à la priorité affichée dans le cadre du protocole social triennal (recommandation réitérée) ;*
- 3. reprendre l'effort de réduction du nombre d'associations (recommandation réitérée) ;*
- 4. mettre fin à la gratuité des mises à disposition de personnel et valoriser les moyens matériels mis à la disposition des associations ;*
- 5. mettre un terme aux autorisations temporaires d'absence pour raisons sociales des agents (ATAS) accordées aux représentants associatifs ou à défaut leur donner une base légale ;*
- 6. dénoncer la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris (ADP) ;*
- 7. mettre en place des tableaux de bord pour piloter l'action sociale, notamment pour permettre de suivre la consommation des prestations par catégorie et par type de bénéficiaires (recommandation réitérée).*

Réponses

| | |
|---|-----|
| Réponse commune de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche | 470 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget | 476 |
| Réponse du président-directeur général de Météo-France | 476 |
| Réponse de la présidente de l'association ARAMIS | 477 |

Destinataire n'ayant pas observations

| |
|--|
| Président-directeur général d'Aéroports de Paris |
|--|

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
CHARGÉE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE
CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES
TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

La Cour note en premier lieu que l'action sociale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est marquée par « le souci de maintenir la paix sociale » et estime que son coût global se situe à un niveau considéré comme très élevé au regard des coûts constatés dans le rapport de 2011 de l'Inspection générale des affaires sociales consacré à l'action sociale dans la fonction publique de l'État. Sans méconnaître la réalité de ce constat, établi cinq années auparavant, la DGAC confirme qu'elle s'inscrit dans une trajectoire de maîtrise des coûts correspondants : ainsi que le relève la Cour, les dépenses directes d'action sociale constatées par la loi de règlement sont passées de 9,46 M€ en 2012 à 8,14 M€ en 2015. Sur la même période, la dépense totale par agent (coût complet) est passée de 1 270 € à 1 208 €. Cet effort se poursuivra en 2017. Ainsi, les crédits d'action sociale inscrits dans le projet de loi de finances 2017 s'élèvent à 8,63 M€, en baisse de 2 % par rapport à l'exercice 2016. La DGAC réaffirme ainsi son attachement à une action sociale de qualité dans un contexte budgétaire maîtrisé.

S'agissant de la gestion de l'action sociale, nous ne partageons pas la qualification par la Cour du caractère peu rigoureux de la gestion, tout en étant pleinement conscients de la nécessité de renforcer le pilotage du dispositif.

Pour y répondre de manière efficiente, il convient de distinguer le suivi des prestations individuelles d'une part et des prestations collectives d'autre part.

Les crédits destinés à l'action sociale sont aujourd'hui inscrits au sein d'un programme unique (programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ») et d'un budget opérationnel unique (BOP 32 « Soutien et action sociale »). Ils sont répartis au sein de 13 unités opérationnelles (UO) clairement identifiées. Il est vrai que le suivi des crédits de l'action sociale pourrait être encore amélioré en identifiant les consommations par catégories et par types de bénéficiaires. Dans cette optique, la DGAC s'attachera à l'élaboration d'une nouvelle nomenclature du Système d'informations Financières (SIF), dont la granularité actuelle est insuffisante, afin d'améliorer la vision budgétaire par catégories de prestations.

Toutefois, le SIF n'est pas configuré pour appréhender le nombre et le type de bénéficiaires par types de prestations. Après étude de faisabilité, il apparaît que la consolidation du Système d'information des Ressources Humaines (SIRH) qui retrace déjà l'ensemble des données administratives et individuelles des agents est le vecteur le plus approprié pour répondre à ce besoin de suivi. Ce nouvel axe du SIRH, dédié à l'action sociale, sera développé dans les meilleurs délais pour une mise en place à partir de 2017.

En ce qui concerne les prestations collectives, hors de la restauration, des berceaux, du logement et autres postes de solidarité, qui se traduisent par des dotations par l'administration aux associations nationales et locales pour mettre en œuvre les actions collectives, l'exercice s'avère plus complexe.

Nous avons donné à la DGAC pour objectif de mettre en place un outil unique pour l'ensemble des associations leur permettant de disposer d'outils de reporting harmonisés vers l'administration afin de connaître précisément le volume et la répartition catégorielle des agents bénéficiant des activités déployées, et de distinguer agents DGAC et agents Météo-France. La construction de cet outil devrait permettre une mise en œuvre en 2018, étant précisé que la phase de diagnostic des besoins est en cours.

En ce qui concerne les prestations en faveur des agents de Météo-France, la DGAC s'attachera à ajuster le rétablissement de crédits de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC. Ce mode opératoire implique une comptabilisation fine des prestations délivrées aux agents de Météo-France ainsi que de la participation de ces personnels aux activités des associations nationales et locales.

La Cour s'interroge ensuite sur le bien-fondé et les modalités des autorisations temporaires d'absence pour raison sociale (ATAS) pratiquées.

Nous confirmons que la DGAC entend rattacher le dispositif des ATAS « institutionnels » (comité central d'action sociale -CCAS- et comité local d'action sociale -CLAS-) au décret n° 82-447 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique (cf. arrêté du 7 octobre 2015 pris en application du I de l'article 15 de ce décret). Ce changement de base légale sera entériné par le CCAS.

Pour les représentants associatifs (présidents d'association ou de section, membres de bureau), il ressort de l'analyse juridique menée par la DGAC que la seule base légale existante serait le congé de représentation du bénévole d'une association, prévu par l'article 34 de la

loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, limité à neuf jours par an. La DGAC a saisi la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) de cette question afin de vérifier si, en dehors de ces dispositions législatives, il n'existait pas un autre fondement juridique autorisant des décharges spécifiques pour les représentants d'associations du secteur de l'action sociale. En fonction de la réponse apportée, la DGAC adaptera le dispositif en vigueur. Si aucun fondement juridique existant ne peut être utilisé, la DGAC procédera par voie de contractualisation en insérant une disposition dans les conventions établies entre l'administration et les associations concernées.

En second lieu, la Cour s'interroge sur la portée de l'évolution de l'action sociale entreprise par la DGAC.

Dans le droit fil des recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel 2013 (« L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile »), la DGAC a réalisé une enquête auprès de l'ensemble des agents de la DGAC et de Météo-France, a organisé des états généraux fin 2013 puis un séminaire d'action sociale en avril 2014 qui ont permis de dégager des axes prioritaires et de travailler à la simplification des structures en place. Ce nouveau cadre, initié en 2015, va être conforté.

Nous réaffirmons notre attachement à une action sociale de qualité dans un contexte budgétaire maîtrisé qui implique pleinement les personnels dans sa mise en œuvre. La DGAC privilégie, en toute connaissance de cause, le dialogue social dans la définition de la politique d'action sociale en raison de l'attachement qu'elle porte à la consultation des représentants du personnel. Ce dialogue ne doit naturellement pas s'opérer aux dépens du rôle de pilotage dévolu à l'administration qui devra être encore consolidé.

La Cour demande à la DGAC de revenir sur les engagements pris dans le protocole (2013-2015) concernant la fin du rôle d'opérateurs des CLAS. Il est vrai que la DGAC a fait le choix de donner aux CLAS un rôle unique d'instance de concertation au sein desquels se définit la politique d'action sociale au niveau local en fonction des grandes orientations du CCAS. Les CLAS confient ensuite aux associations le soin de mettre en œuvre ses projets qui viennent s'ajouter à leurs activités propres.

Cette situation pose un certain nombre de difficultés dont la DGAC tirera les conséquences. En fonction de chaque situation d'espèce, les CLAS, dénués de la personnalité juridique, auront alternativement recours, pour réaliser leurs activités (telles que notamment l'organisation des arbres de Noël), à l'administration et au tissu associatif, dans le

respect des règles de la commande publique. La DGAC redonnera ainsi aux CLAS le rôle d'opérateurs quand cela s'avérera nécessaire.

Selon la Cour, la politique d'action sociale menée par la DGAC est insuffisamment centrée sur la solidarité. En témoigne pour elle l'importance relative et croissante des dépenses de restauration qui atteignent presque 50 % des dépenses d'action sociale. La DGAC est effectivement soucieuse de la qualité de vie et des conditions de travail de ses agents. Les dispositifs de restauration sur l'ensemble du territoire y participent dans une optique de qualité harmonisée de services rendus aux agents.

Devant l'ampleur du poste restauration collective dans le budget de l'action sociale, la DGAC a mis en place un dispositif de maîtrise de ces dépenses, à travers notamment la rationalisation de la délivrance des subventions. Toutefois, l'augmentation de la valeur faciale des titres restaurant à compter du 1^{er} janvier 2015 ainsi que l'augmentation intrinsèque des coûts de restauration induisent nécessairement une part croissante du budget consacré à ce poste, dans un cadre budgétaire contraint.

La DGAC est actuellement en phase de passation d'un nouveau marché de restauration alloti géographiquement concernant six sites. Cette nouvelle mise en concurrence devrait permettre, a minima, de stabiliser les dépenses correspondantes.

La Cour pointe la stabilité de l'accompagnement social et des secours (qui ne forment à ses yeux qu'une faible part des prestations), la diminution nette des prestations individuelles de logement, de handicap, et, dans une moindre mesure, des prestations « famille ». Nous tenons à préciser que les prestations individuelles dites de secours, d'accompagnement et de solidarité ressortissent principalement du Titre 2 (masse salariale) et qu'à chaque exercice, l'enveloppe de 860 000 € est consommée dans sa quasi-intégralité. Toutefois, nous souhaitons que la DGAC soit attentive à l'amélioration de sa communication envers les agents afin de les informer de ces aides. Afin d'augmenter, hors titre 2, la part de solidarité dans la politique d'action sociale qu'elle entend poursuivre, la DGAC veillera à rééquilibrer la nature des dépenses en fonction de leurs coûts. S'agissant du logement, dans le cadre d'un budget contraint et compte tenu du caractère particulièrement onéreux de ce dispositif, de nouvelles réservations n'avaient pu être effectuées depuis 2012.

Une réservation en droit de suite s'élève en effet en région parisienne à 90 000 € et en désignation unique à 25 000 €. La DGAC a

néanmoins décidé de reprendre cette politique de réservation et trois nouvelles réservations de logement ont été décidées au cours du dernier trimestre 2016.

Enfin, la Cour s'interroge sur la rationalisation et le contrôle du réseau associatif.

Pour l'association nationale ARAMIS, la DGAC a pris acte sans attendre des dispositions qu'appelaient les premières observations de la Cour. Elle a demandé aux responsables de l'association ARAMIS de revoir la représentation de l'administration dans les instances de direction ainsi que les conditions d'exercice du droit de veto collectif, au bénéfice de l'administration, prévu par l'article 14 de ses statuts. Une solution ad hoc d'adaptation des dispositions statutaires sera mise en œuvre, ce qui nécessitera une adoption des statuts révisés en assemblée générale. Il sera ainsi procédé au retrait de l'administration des instances dirigeantes de l'association. Dans l'attente de ces modifications statutaires, l'administration a cessé de facto de participer es qualité aux instances dirigeantes.

Dans le même temps, la DGAC s'attachera à renforcer les modalités d'évaluation de la convention pluriannuelle du 2 mars 2016 au regard des objectifs assignés et des financements alloués. Dès à présent, la convention en vigueur, visée par le contrôleur budgétaire, prévoit en son article 8 que l'administration peut exercer un contrôle sur place et que l'association s'engage à justifier à tout moment l'utilisation des subventions perçues. Des évaluations annuelles et ex post au terme de la convention seront pratiquées afin de mesurer le degré d'adéquation aux objectifs initialement définis dans les différents domaines d'activités de l'association.

La Cour relève également que onze agents font l'objet d'une mise à disposition gratuite. La DGAC procédera, ainsi que le demande la Cour, à une valorisation du coût salarial correspondant. La circonstance que la carrière desdits agents soit gérée par la sous-direction des personnels et que les commissions administratives paritaires des corps concernés connaissent de la situation desdits agents correspond, au demeurant, à l'application stricte des dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires placés dans cette position.

La DGAC demandera à l'association de revoir les contenus des fonctions respectives du directeur et du secrétaire général de l'association, voire d'examiner l'opportunité du maintien de ces deux postes. Il sera procédé, plus globalement, à une évaluation des moyens humains mis à disposition.

La DGAC a suivi les recommandations de la Cour en procédant formellement à la mise à disposition des personnels, mettant un terme à la procédure de détachement pratiquée jusqu' alors et en faisant mention des moyens humains correspondants dans les annexes des conventions passées avec les associations concernées.

La valorisation des coûts salariaux, souhaitée afin de respecter le principe du remboursement du coût salarial des fonctionnaires mis à disposition prévu par l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, se révèle complexe à mettre en œuvre dans la mesure où la charge des coûts salariaux, qui serait désormais supportée par les associations par voie de remboursement, ne peut s'envisager ex abrupto sans ajustement des subventions allouées aux associations concernées (titre 3 du budget annexe de la DGAC), lequel serait compensé par une diminution des dépenses de personnels correspondant aux remboursements opérés (titre 2 du budget annexe). Or, le cadre contraint de la loi de finances telle qu'envisagée pour 2017 ne permet pas de prévoir une hausse du titre 3 à hauteur des 1,33 M€ de masse salariale. La DGAC envisage par conséquent de mettre en œuvre cette recommandation de manière progressive en s'efforçant dans le même temps de poursuivre l'effort de diminution du nombre d'agents mis à disposition et, par voie de conséquence, le coût salarial en résultant. Il est rappelé que les effectifs mis à disposition sont passés de 26,50 ETP en 2012 (1,521 M€) à 20,8 ETP en 2015 (1,329 M€).

La convention avec le comité d'entreprise Aéroports de Paris a retenu particulièrement l'attention de la Cour. La DGAC prend acte de la demande de dénonciation de ladite convention.

La rationalisation nécessaire du tissu associatif sur lequel s'appuie la DGAC pour mettre en œuvre l'action sociale sur l'ensemble du territoire est effectivement une préoccupation prégnante. Le protocole social 2016-2019, signé en juillet 2016 par la majorité des organisations syndicales représentatives, prévoit expressément le principe d'une démarche de mutualisation des associations existantes et le groupe de travail ad hoc débute ses travaux en novembre 2016.

Concernant le contrôle et l'évaluation des associations, la DGAC souhaite renforcer le mouvement déjà amorcé au travers des nouvelles fonctions données aux correspondants sociaux régionaux et des formations à destination des acteurs locaux de l'action sociale. A ce titre, le protocole social qui vient d'être signé précise que « la mise en conformité du fonctionnement des associations avec les dispositions réglementaires en vigueur sera poursuivie ».

La DGAC veillera à définir des indicateurs simples afin de mesurer l'efficacité des actions menées par les associations nationales. Ces indicateurs pourront également s'appliquer aux associations locales de taille significative. La mise en œuvre du dispositif de suivi de l'action sociale collective tel qu'évoqué supra permettra la constitution de ces indicateurs et leur exploitation pour améliorer encore le pilotage de l'action sociale.

Enfin, la Cour invite la DGAC à identifier de manière exhaustive les associations entrant dans le champ d'application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à respecter les règles de la commande publique. La DGAC procédera à l'analyse, avec le soutien de son service juridique, de la situation induite par la disparition partielle du statut d'opérateur des CLAS.

En conclusion, la DGAC a bien entrepris une évolution de sa politique d'action sociale. Elle considère que l'objectif de solidarité inhérent à l'action sociale s'inscrit dans une politique de ressources humaines qui place plus globalement ses agents dans des conditions favorisant le bien-être au travail, gage d'une efficacité de l'action administrative.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons pris bonne note des observations et recommandations de la Cour. Le recentrage des moyens de l'action sociale de la DGAC sur la solidarité doit en effet permettre de rationaliser le système et de dégager des économies supplémentaires sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». L'évaluation des dispositifs d'action sociale apparaît également indispensable pour s'assurer de l'efficacité de la dépense publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE MÉTÉO-FRANCE

Chaque année, depuis 1995, Météo-France rembourse à la DGAC les dépenses d'action sociale bénéficiant aux agents de Météo-France. Initialement, le montant reversé résultait d'un calcul de répartition sur la

base des dépenses constatées et au prorata des effectifs des deux entités en 1993-1994.

Jusqu'en 2010, ces proratas sont restés inchangés, ce qui a conduit à faire évoluer le montant du reversement de Météo-France au même rythme que les dépenses de la DGAC. Depuis 2010, l'établissement a décidé, dans un contexte social difficile, de maintenir le montant du reversement à hauteur de 915 000 euros.

Il n'existe pas aujourd'hui d'outil de suivi et de restitution permettant de s'assurer que le montant du reversement correspond à celui des dépenses d'action sociale dont bénéficient effectivement les agents de Météo-France.

C'est pourquoi, Météo-France s'associe pleinement aux travaux lancés par la DGAC en vue de mettre en place un outil unique de gestion. Le futur dispositif sera mis en œuvre en 2018 et permettra de connaître précisément le volume et la répartition catégorielle des agents bénéficiant des mesures d'action sociale. La corrélation entre budget et dépenses réelles pourra alors être vérifiée, conduisant au réajustement du reversement.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION ARAMIS

Je souhaite apporter des précisions en rapport avec l'association ARAMIS à l'insertion.

Conformément à la lettre de mission du CCAS à ARAMIS stipulant que « Les séjours devront être proposés à des tarifs adaptés à toutes les catégories de personnel », l'association ARAMIS poursuit un objectif de solidarité en appliquant des modulations de tarification sous condition de ressources suivant le calcul du quotient familial défini par le service d'action sociale sur la totalité des produits achetés qu'elle propose aux agents de la DGAC et de Météo France.

Cette aide complémentaire liée au quotient familial est importante (30 à 50 % de réduction supplémentaire) et facilite l'accès aux agents ayant moins de ressources aux séjours pour leurs enfants, à des locations saisonnières pour des vacances familiales ou des voyages et séjours en groupe.

Cette démarche se matérialise également dans la sélection de séjours présentant le meilleur rapport qualité/prix.

Au titre de l'année 2015, la part de subvention liée au QF s'est montée à 191 564 euros soit 21,5 % de l'utilisation de la subvention et la part liée à la subvention « familles nombreuses » à 10 881 euros (une subvention complémentaire est également appliquée pour les séjours d'enfants lorsque plusieurs enfants d'une même famille sont inscrits), soit un total de 202 445 euros soit 22,7 % de l'utilisation de la subvention.

Concernant les moyens accordés à l'association ARAMIS, la plaquette des comptes annuels au 31 décembre de l'année clôturée établie par un cabinet d'expert-comptable permettant l'approbation des comptes par l'assemblée générale l'année suivante, trace dans le résultat de l'exercice l'évaluation des contributions volontaires en nature. Le montant indiqué pour l'année 2015 est de 935 173 euros contre 1 122 883 pour l'année 2014. Cette plaquette mentionne dans son annexe le détail des montants de ces contributions volontaires réparties en personnel, en locaux parisiens, en matériel et prestations. Depuis 2015, l'annexe inclut une partie Bénévolat en précisant que la valorisation du bénévolat n'a pas encore été mise en place en raison de la complexité du chiffrage.

D'autre part, comme indiqué dans le rapport, lors d'une réunion le 6 septembre 2016, la secrétaire générale de la DGAC nous a informé de la volonté de l'administration de ne plus participer aux instances dirigeantes de l'association. Une modification des statuts de l'association actant notamment la suppression du collège administration de l'assemblée générale est prévue lors d'une assemblée générale extraordinaire précédant l'assemblée générale ordinaire fin mai 2017.

Concernant les principes de la commande publique, ARAMIS se conforme à une charte des achats qui a été élaborée avec le contrôleur budgétaire et validée en conseil d'administration.

L'association applique également les modalités du contrôle économique et financier définies en 2013 sur la base du décret n° 2012-1413 du 18 décembre 2012 soumettant l'association ARAMIS au contrôle économique et financier de l'État et de l'arrêté du 20 décembre 2012 portant désignation de l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'État sur l'association ARAMIS.

5

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

PRÉSENTATION

Pour une population permanente de 320 000 habitants, les dépenses de santé en Corse se sont élevées en 2014 à 1,16 Md€ dont 386,5 M€ au titre des établissements de santé publics et privés³¹⁵.

Les sept hôpitaux publics de la région affichent une capacité de 547 lits de médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) dont 205 lits pour l’hôpital d’Ajaccio et 280 pour celui de Bastia.

Tous connaissent une situation financière préoccupante, mais ceux d’Ajaccio et Bastia se distinguent par des déficits considérables, malgré le versement périodique d’aides exceptionnelles importantes (I), en raison de l’absence d’efforts dans la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement (II).

Face à cette situation qui se dégrade, la Cour appelle à des mesures de redressement énergiques.

³¹⁵ Cf. rapport d’activité 2015 de l’agence régionale de santé (ARS) de Corse, disponible sur www.ars.corse.sante.fr.

I - Des situations financières dégradées en dépit de plusieurs plans de redressement

A - Des comptes qui ne cessent de se détériorer

Dans son rapport d'observations définitives de juillet 2007 sur la gestion du centre hospitalier d'Ajaccio³¹⁶, la chambre régionale des comptes de Corse relevait un résultat net consolidé déficitaire de façon continue de 2001 à 2005 (- 12 M€ en 2003, - 4,5 M€ en 2004 et - 5,2 M€ en 2005) et qualifiait cette situation de très préoccupante.

Celle-ci n'a cessé de se détériorer au point que l'agence régionale d'hospitalisation (ARH) de Corse a saisi, sur le fondement de l'article L. 6143-3 du code de la santé publique, la chambre régionale des comptes en mai 2008 en raison d'un déficit de 11 M€ en 2006 (soit 12,7 % des produits) et d'un déficit attendu pour 2007 de 12,9 M€ (soit 15,6 % des produits).

Dans son avis du 18 juillet 2008³¹⁷, la chambre régionale des comptes a constaté que le déficit structurel du centre hospitalier d'Ajaccio s'élevait au 31 décembre 2007 en réalité à 20 M€ et le déficit cumulé approchait les 55 M€.

Le cadre juridique de la saisine budgétaire

Aux termes des dispositions combinées des articles L. 6143-3 et D. 6145-63 du code de la santé publique en vigueur jusqu'en juillet 2009, dès lors que le déficit du résultat d'un établissement public de santé était supérieur à 2,5 % du total des produits de l'exercice, le directeur de l'ARH saisissait la chambre régionale des comptes qui, dans le délai de deux mois suivant la saisine, évaluait la situation financière de l'établissement et proposait, le cas échéant, des mesures de redressement. Le directeur de l'ARH mettait alors l'établissement en demeure de prendre les mesures de redressement appropriées.

³¹⁶ Chambre régionale des comptes de Corse, *Rapport d'observations définitives : La gestion du centre hospitalier d'Ajaccio*, juillet 2007, 23 p., disponible sur www.ccomptes.fr

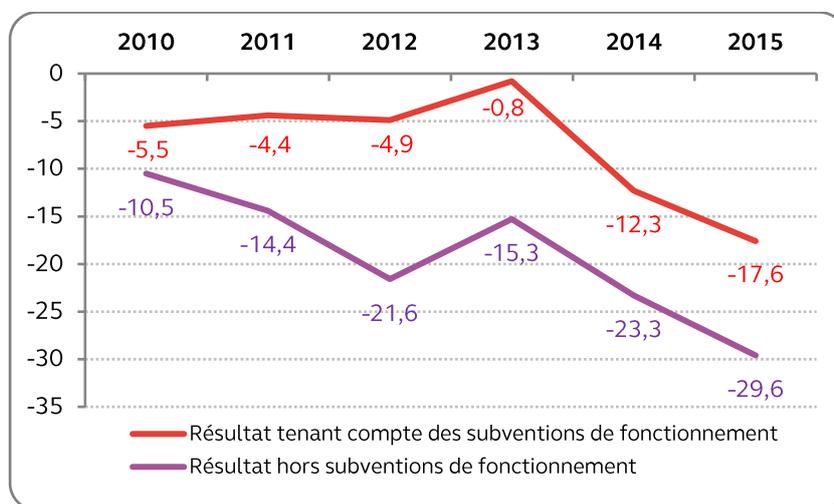
³¹⁷ Chambre régionale des comptes de Corse, *Avis n° 2008-04 : Centre hospitalier d'Ajaccio*, juillet 2008, 91 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Depuis la loi du 21 juillet 2009, lorsqu'un hôpital présente un déséquilibre financier, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), qui a succédé à l'ARH, dispose, dans le cadre de l'article L. 6143-3-1 du code de la santé publique, en préalable à la décision de placement de l'établissement sous administration provisoire, de la faculté de saisir la chambre régionale des comptes en vue de recueillir son avis sur sa situation financière. L'ARS de Corse n'a à ce jour pas saisi la chambre régionale des comptes en application de ces nouvelles dispositions.

Malgré les préconisations de la chambre en vue du redressement financier de l'hôpital, le déficit comptable est passé de 5,5 M€ en 2010 à 17,6 M€ en 2015 (cf. graphique n° 1). Au 31 décembre 2015, le déficit cumulé s'élevait à 109,5 M€ et les dettes fournisseurs à 75,6 M€ soit respectivement 86 % et 59,5 % des produits (127,1 M€).

Or, au cours de cette période, le centre hospitalier d'Ajaccio a bénéficié de subventions de fonctionnement de 69,2 M€. Sans ces aides exceptionnelles, le résultat déficitaire serait passé de 10,5 M€ en 2010 à 29,6 M€ en 2015 (cf. graphique n° 1).

Graphique n° 1 : évolution du résultat du centre hospitalier d'Ajaccio (en M€)



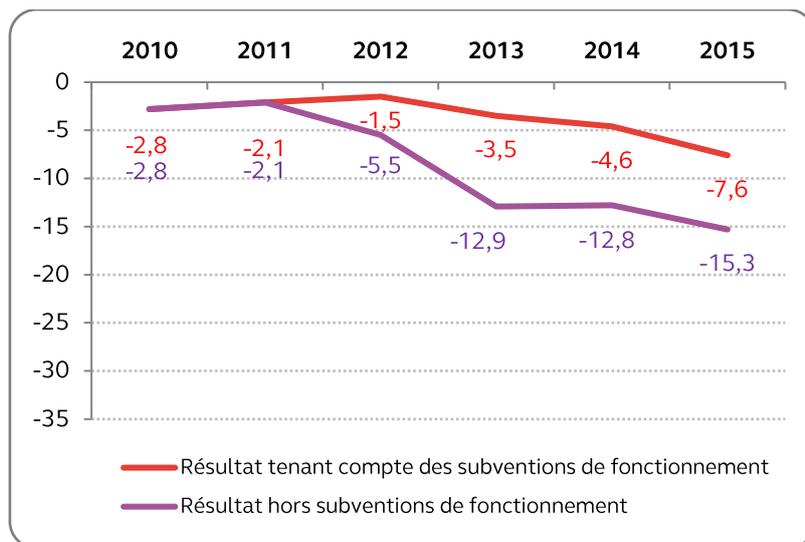
Source : Cour des comptes

La situation financière de l'hôpital de Bastia connaît une évolution similaire à celle du centre hospitalier d'Ajaccio.

La chambre relevait dans son rapport d'observations définitives de 2010, portant sur les exercices 2001 à 2008³¹⁸, un montant de déficit pour l'hôpital de Bastia de 4,9 M€ en 2006, 3,1 M€ en 2007 et 6,7 M€ en 2008. Depuis lors, cette situation s'est aggravée avec un déficit comptable qui est passé de 2,8 M€ en 2010 à 7,6 M€ au 31 décembre 2015 (graphique n° 2). À cette date, le déficit cumulé s'élevait à 34,6 M€ et les dettes fournisseurs à 23,4 M€, soit respectivement 25 % et 17 % des produits (136,5 M€).

De la même manière, le centre hospitalier de Bastia a reçu 25,3 M€ de subventions de fonctionnement. Sans ces dernières, le résultat déficitaire serait passé de 2,8 M€ en 2010 à 15,3 M€ en 2015 (cf. graphique n° 2).

Graphique n° 2 : évolution du résultat du centre hospitalier de Bastia (en M€)



Source : Cour des comptes

³¹⁸ Chambre régionale des comptes de Corse, *Rapport d'observations définitives : Centre hospitalier de Bastia*, octobre 2010, 72 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Des « plans de redressement » sans effet

Entre 2005 et 2015, l'hôpital d'Ajaccio a bénéficié de trois plans de redressement qui lui ont permis d'obtenir 119,3 M€ de subventions de fonctionnement et de dotations exceptionnelles.

Le premier contrat de retour à l'équilibre, conclu entre l'ARH et le centre hospitalier le 23 décembre 2005 et couvrant les exercices 2005 à 2008, prévoyait notamment le versement de dotations exceptionnelles de 36,5 M€ afin de résorber le déficit. À l'issue de ce plan, et alors que l'établissement se voyait accorder une aide complémentaire de 13,6 M€ en 2009, le déficit s'aggravait encore.

Un deuxième contrat de retour à l'équilibre financier, signé le 7 mai 2009, s'appuyant sur l'avis de la chambre régionale des comptes, prévoyait que l'établissement bénéficierait de crédits exceptionnels complémentaires, dès lors qu'il respecterait ses engagements en matière de développement de l'activité et d'économies afin d'atteindre un retour à l'équilibre en 2010.

Comme précédemment, non seulement l'équilibre financier n'était pas atteint malgré des aides d'un montant total de 31,7 M€ entre 2010 et 2012, mais l'hôpital présentait un déficit de 4,9 M€ au 31 décembre 2012, déficit qui aurait été de 21,6 M€ sans la subvention de 16,7 M€ attribuée cette année-là.

Enfin, un plan de modernisation et de progrès portant sur la période 2013-2017, validé le 10 décembre 2013, devrait permettre à l'hôpital de bénéficier d'aides annuelles dégressives entre 2014 et 2017 à hauteur de 26 M€. Ce montant est d'ores et déjà manifestement sous-évalué puisque, fin 2015, 37,5 M€ d'aides ont déjà été versées (cf. tableau n° 1).

**Tableau n° 1 : déficit de l'hôpital d'Ajaccio
 au cours de la période 2010-2015**

| (en M€) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total des produits | 105,1 | 119,8 | 123,2 | 125,1 | 126,9 | 127,1 |
| Résultat hors aides exceptionnelles en fonctionnement | - 10,5 | - 14,4 | - 21,6 | - 15,3 | - 23,3 | - 29,6 |
| Aides exceptionnelles en fonctionnement | 5 | 10 | 16,7 | 14,5 | 11 | 12 |
| Résultat | - 5,5 | - 4,4 | - 4,9 | - 0,8 | - 12,3 | - 17,6 |
| Déficits/total des produits | 5 % | 4 % | 4 % | 1 % | 10 % | 14 % |

Source : Cour des comptes

Enfin, l'État participe à hauteur de 130 M€ au financement de la construction du nouvel hôpital d'Ajaccio pour un coût estimé en 2013 de 138,7 M€, dont 15 M€ d'équipements.

À l'instar de celui d'Ajaccio, l'hôpital de Bastia a bénéficié d'un contrat de retour à l'équilibre financier puis d'un plan de modernisation et de progrès, qui lui ont permis d'obtenir au final 34,4 M€ de subventions exceptionnelles pour la période allant de 2009 à 2015.

D'une durée d'exécution de cinq ans, le contrat de retour à l'équilibre financier, signé le 8 janvier 2010, prévoyait un volume de produits supplémentaires ainsi qu'une réduction structurelle des dépenses en contrepartie de 10,8 M€ d'aides exceptionnelles. Dans les faits, l'hôpital a reçu 13,4 M€ (5,1 M€ en 2009, 4 M€ en 2012 et 9,4 M€ en 2013) soit 25 % de plus que ce qui était planifié.

Alors que la situation financière de l'hôpital de Bastia s'est écartée de manière importante, dès 2011, de la trajectoire de retour à l'équilibre financier prévue par le contrat signé en 2010, le centre hospitalier a élaboré un plan de modernisation et de progrès, portant sur la période 2013-2018, qui devait permettre une diminution de 3,5 M€ du déficit structurel avec un retour à l'équilibre financier à l'horizon 2018. En 2015, cet objectif est loin d'être atteint puisque, malgré des aides exceptionnelles en fonctionnement de 8,2 M€ en 2014 et 7,7 M€ en 2015, le résultat net comptable demeure non seulement négatif mais ne cesse de s'aggraver (cf. tableau n° 2).

**Tableau n° 2 : déficit de l'hôpital de Bastia
au cours de la période 2010-2015**

| <i>(en M€)</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Total des produits</i> | 114,4 | 117,4 | 124,4 | 125,4 | 136,1 | 136,5 |
| <i>Résultat hors aides exceptionnelles en fonctionnement</i> | - 2,8 | - 2,1 | - 5,5 | - 12,9 | - 12,8 | - 15,3 |
| <i>Aides exceptionnelles en fonctionnement</i> | 0 | 0 | 4 | 9,4 | 8,2 | 7,7 |
| <i>Résultat</i> | - 2,8 | - 2,1 | - 1,5 | - 3,5 | - 4,6 | - 7,6 |
| <i>Déficits/total des produits</i> | 2% | 2% | 1% | 3% | 3% | 6% |

Source : Cour des comptes

De plus, l'hôpital de Bastia a reçu des aides à l'investissement de 14,2 M€ entre 2010 et 2013 et devrait bénéficier de 23,1 M€ d'aides de l'État pour financer un programme de modernisation des blocs opératoires, de développement de l'activité en cancérologie et de mise en conformité incendie, électrique, technique et fonctionnelle sur le site de l'hôpital (24,4 M€).

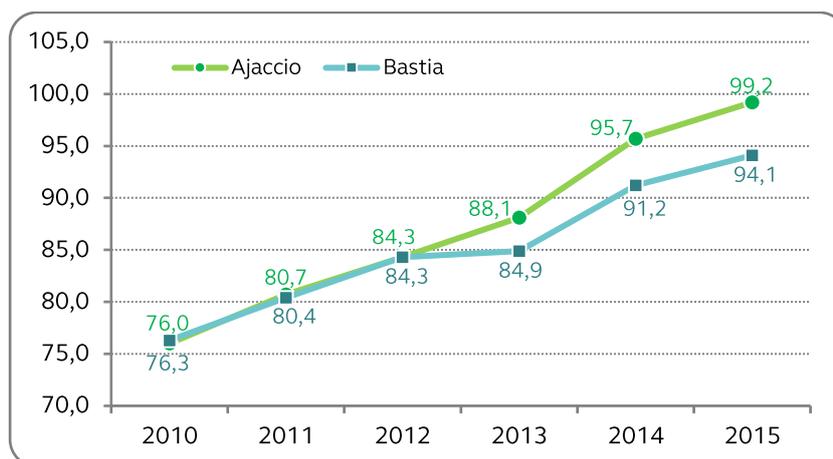
Ainsi, non seulement l'État continue à attribuer des aides exceptionnelles de fonctionnement d'un montant nettement supérieur à celui prévu dans les différents plans de redressement, mais il ne tient pas compte, pour l'octroi d'aides nouvelles, du non-respect par les établissements de leurs engagements, notamment ceux tenant à la maîtrise des dépenses.

II - L'augmentation des dépenses de personnel au cœur du problème

A - Des charges de personnel en augmentation significative

Nonobstant des mesures, jamais mises en œuvre, destinées à améliorer la facturation et le recouvrement des actes médicaux, chacun des contrats de retour à l'équilibre financier et des plans de modernisation et de progrès prévoyait, en contrepartie d'aides en fonctionnement et en investissement, un volet lié à la maîtrise des dépenses, en particulier les charges de personnel. Or, au cours de la période 2010 à 2015, ces dernières ont augmenté de 23,2 M€ pour l'hôpital d'Ajaccio et de 17,8 M€ pour celui de Bastia (cf. graphique n° 3), sans corrélation avec l'augmentation de leur activité.

Graphique n° 3 : évolution des charges de personnel des hôpitaux de Bastia et d'Ajaccio (en M€)



Source : Cour des comptes

En effet, l'activité de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) de l'hôpital d'Ajaccio, mesurée à travers le nombre de résumés de sortie anonymes, s'accroît de 2 % entre 2011 et 2015 pour l'hospitalisation complète et de 5 % pour l'ambulatoire. Sauf pour l'obstétrique, où l'hôpital jouit d'un quasi-monopole, l'hôpital perd des parts de marché sur sa zone d'attractivité.

Sur la même période, l'hôpital de Bastia, quant à lui, subit une baisse de 1 % de son activité MCO en hospitalisation complète et connaît une augmentation de 28 % de l'activité ambulatoire. Ses parts de marché sur sa zone d'attractivité diminuent légèrement en médecine et chirurgie.

En 2015, les dépenses de personnel représentent 69 % du total des charges de l'hôpital d'Ajaccio ; et 65 % de celles de l'hôpital de Bastia (pour une moyenne nationale comprise entre 60 et 85 %). L'augmentation des charges de personnel est due notamment à l'accroissement des effectifs de personnel non médical qui comptent pour près de 89 % du total de l'effectif, leur rémunération représentant en moyenne 74 % du total des charges liées aux salaires.

**Tableau n° 3 : évolution des effectifs du personnel non médical
 des hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia**

| <i>Effectifs (en ETP)</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Évolution 2010-2015 | |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|--------|
| | | | | | | | | |
| <i>Hôpital d'Ajaccio</i> | 1 373 | 1 410 | 1 366 | 1 483 | 1 526 | 1 590 | + 217 | 15,8 % |
| <i>Hôpital de Bastia</i> | 1 313 | 1 392 | 1 460 | 1 425 | 1 494 | 1 512 | + 199 | 15,2 % |

Source : Cour des comptes

Au sein de l'hôpital d'Ajaccio, les effectifs des personnels non médicaux s'accroissent ainsi de 15,8 % entre 2010 et 2015, passant de 1 373 équivalents temps plein (ETP) à 1 590 ETP, toutes filières confondues (cf. tableau n° 3), alors même que la chambre régionale des comptes avait préconisé, en 2008, une réduction progressive afin de revenir à un niveau comparable à celui de décembre 2003, soit 1 300 ETP (contre 1 332 en 2007 et 1 590 en 2015). Ainsi, dans cet intervalle, l'effectif de l'hôpital d'Ajaccio a augmenté de 217 ETP dont 64 ETP pour la seule année 2015. Entre 2010 et 2014, la moitié de l'augmentation de l'effectif concerne du personnel non soignant (cf. tableau n° 4).

**Tableau n° 4 : évolution des effectifs du personnel non médical
 de l'hôpital d'Ajaccio présentée par filière**

| <i>Effectifs (en ETP)</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Évolution 2010-2014 | |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|------|--------|------------------------|-------|
| | | | | | | | |
| <i>Administratifs</i> | 191,65 | 172,2 | 193,27 | 240 | 237,68 | 46,03 | 24 % |
| <i>Techniques</i> | 169,8 | 157 | 185,8 | 190 | 200,7 | 30,9 | 18 % |
| <i>Soignants et éducatifs</i> | 927,03 | 978,45 | 916,08 | 981 | 1004,4 | 77,42 | 8 % |
| <i>Médico- techniques</i> | 84,15 | 102,12 | 70,88 | 72 | 83,44 | - 0,71 | - 1 % |
| <i>Total</i> | 1372,6 | 1409,7 | 1366,0 | 1483 | 1526,2 | 153,64 | 11 % |

Source : Cour des comptes

De même, pour l'hôpital de Bastia, l'augmentation des effectifs de personnel non médical a été de 15,2 % (1 512 ETP en 2015 contre 1 313 en 2010) alors même qu'en 2013, la transformation de l'antenne médicale d'urgence de Calvi en centre hospitalier aurait dû entraîner une baisse de

75 ETP du personnel non médical. Sans aucune justification, l'hôpital a compensé partiellement ces départs à hauteur de 40 ETP en 2013. Ainsi, au cours de la période 2010 à 2015, les effectifs de l'hôpital de Bastia ont crû de 199 ETP (cf. tableau n° 3). Entre 2010 et 2014, 88 % de l'augmentation des effectifs concerne des personnels soignants (cf. tableau n° 5).

Tableau n° 5 : évolution des effectifs du personnel non médical de l'hôpital de Bastia présentée par filière

| <i>Effectifs (en ETP)</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Évolution 2010- 2014 | |
|-------------------------------|---------|-------|---------|--------|---------|-----------------------------|------|
| <i>Administratifs</i> | 173,1 | 179,2 | 187,6 | 175,1 | 178,8 | 5,7 | 3 % |
| <i>Techniques</i> | 171,5 | 171,8 | 170,8 | 178,1 | 181,35 | 9,85 | 6 % |
| <i>Soignants et éducatifs</i> | 892,75 | 967,5 | 1022,14 | 994,3 | 1051,5 | 158,75 | 18 % |
| <i>Médico-techniques</i> | 75,9 | 73,5 | 79,9 | 77,6 | 82,4 | 6,5 | 9 % |
| <i>Total</i> | 1313,25 | 1392 | 1460,44 | 1425,1 | 1494,05 | 180,8 | 14 % |

Source : Cour des comptes

Ces recrutements massifs résultent de deux phénomènes principaux : un fort taux d'absentéisme et une titularisation quasi automatique des contractuels non médicaux. Les deux hôpitaux connaissent une évolution significative de l'absentéisme (hors congés maternité, paternité, adoption) qui est passé, entre 2010 et 2015, de 33 882 jours à 43 229 jours pour l'hôpital d' Ajaccio, soit 210 ETP³¹⁹, et de 20 625 jours à 41 352 jours pour l'hôpital de Bastia, soit 201 ETP³¹⁹.

B - Un temps de travail largement minoré

Le temps de travail du personnel non médical souffre de nombreuses dérogations.

En dehors de toute réglementation, des jours de congé additionnels sont octroyés aux personnels : six à Bastia et cinq à Ajaccio.

³¹⁹ Sur la base de 206 jours travaillés.

Dans les deux établissements, le décompte des temps de pause, de restauration, d'habillage et de déshabillage est irrégulier. Rien que pour les personnels non soignants du centre hospitalier d'Ajaccio, l'avantage du temps de repas considéré comme temps de travail en journée continue a été estimé à 32 ETP en 2014. Au sein de l'hôpital de Bastia, l'application de l'accord local se traduit par un déficit annuel de temps de travail évalué par la direction, au minimum, à 91 990 heures de travail soit 58,4 ETP.

De surcroît, entre 2009 et 2014, le paramétrage du logiciel de gestion des plannings et du temps de travail des agents a permis aux personnels de l'hôpital d'Ajaccio de bénéficier, chaque année, de 6,42 jours supplémentaires indus de réduction de temps de travail (RTT). Ce dysfonctionnement a entraîné l'attribution irrégulière de 54 825 jours de RTT supplémentaires au cours de la période, ce qui représente l'équivalent de 44 ETP par an. Le logiciel défectueux a été remplacé le 1^{er} janvier 2015.

Ces avantages sont particulièrement coûteux.

Ainsi, pour l'hôpital d'Ajaccio, le coût financier des cinq jours de congé supplémentaires (trois au titre de la vétusté de l'hôpital, un pour une fête locale et le lundi de Pentecôte) est estimé à 7,8 M€³²⁰ sur la période 2009 à 2014. La pratique tolérée par l'hôpital de récupération, pour l'ensemble du personnel, du temps d'habillage et de déshabillage, considéré comme du temps de travail effectif, est estimée à 8,36 M€³²⁰ sur cette même période. Enfin, le coût du dysfonctionnement du logiciel de gestion des plannings est estimé à 10 M€³²⁰ pour les années 2009 à 2014. Les dérogations à la réglementation représentent en moyenne 115 ETP par an soit un coût annuel de 4 M€³²⁰ pour l'hôpital d'Ajaccio.

L'avantage des six jours supplémentaires attribués à Bastia représentait 8 967 jours de travail en 2014, soit 44,4 ETP ou 1,7 M€³²⁰. Quant aux autres libéralités en matière de temps de travail dont bénéficie le personnel non médical, elles représentent, d'après la direction, un coût annuel de près de 2,7 M€.

D'une façon générale, le contrôle du temps de travail est inexistant. La procédure manuelle mise en œuvre au sein de l'hôpital de Bastia pour la saisie des congés, des astreintes ou des heures supplémentaires ne fait l'objet que d'un contrôle très aléatoire de la direction des ressources humaines. Concernant les heures supplémentaires, aucun des deux hôpitaux, contrairement aux dispositions du 2^o de l'article 2 du décret du 25 avril 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux

³²⁰ Sur la base d'un coût moyen annuel par agent, hors charges patronales, de 38 000 €, ce qui représente une hypothèse très basse.

supplémentaires, n'a mis en place un moyen de contrôle automatisé apte à les comptabiliser de façon exacte.

C - La gouvernance chaotique de l'hôpital d'Ajaccio

Depuis 2009, l'hôpital d'Ajaccio a vu se succéder cinq directeurs, dont un intérimaire, et deux administrations provisoires imposées par la situation financière précédemment décrite.

Malgré ces deux administrations provisoires³²¹, le redressement attendu des comptes ne s'est jamais produit.

Les quatre directeurs qui se sont succédé depuis le 1^{er} août 2014, avec des durées de présence de 13 mois, 6 mois et 2 mois pour l'intérim avant l'arrivée du dernier directeur en mai 2016, ont été confrontés à des relations sociales tendues, exacerbées par des conditions de travail liées notamment à la vétusté de l'hôpital. L'ampleur du phénomène syndical ne doit pas être négligée. La pression qu'il exerce sur les dirigeants aboutit à tempérer les velléités de réforme. L'instabilité générale des équipes de direction n'est pas de nature à favoriser la mise en œuvre de plans d'actions à long terme ni la recherche d'un équilibre financier qui ne peut plus être obtenu désormais par le biais de versement de subventions exceptionnelles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré les propositions formulées par la chambre régionale des comptes de Corse, les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia ont vu leur situation financière se dégrader alors que l'État persistait à leur attribuer des subventions exceptionnelles de fonctionnement.

Alors même que l'État signait des contrats de retour à l'équilibre financier qui prévoyaient des efforts de gestion, il n'a pas su ou voulu faire appliquer les mesures nécessaires à la réduction des charges de personnel qui représentent entre 65 et 70 % des charges d'exploitation.

La situation financière de ces hôpitaux impose à tout le moins la maîtrise des effectifs et l'abandon des avantages indus octroyés au personnel.

³²¹ La première du 6 octobre 2008 au 31 janvier 2010, la seconde du 30 juillet 2012 au 31 juillet 2014.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Aux hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia :

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

À l'État :

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

Réponses

| | |
|---|-----|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget..... | 494 |
| Réponse de la ministre des affaires sociales et de la santé | 494 |
| Réponse du directeur général du centre hospitalier d'Ajaccio..... | 499 |
| Réponse du directeur général du centre hospitalier de Bastia..... | 500 |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Député-maire d'Ajaccio, président du conseil de surveillance du centre hospitalier d'Ajaccio |
| Maire de Bastia, président du conseil de surveillance du centre hospitalier de Bastia |

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons l'ensemble des analyses et propositions faites par la Cour visant à contribuer au redressement de la situation financière, actuellement particulièrement dégradée de ces établissements, notamment :

- *la nécessité de mettre fin aux jours chômés supplémentaires qui ne reposent sur aucune base réglementaire et représentent un coût annuel de 1,3 M€ par an pour l'hôpital d'Ajaccio et de 1,4 M€ par an pour l'hôpital de Bastia ;*
- *le conditionnement de toute future aide exceptionnelle au fonctionnement au respect des dispositions réglementaires en matière de gestion du personnel, à l'abandon des pratiques irrégulières d'octroi d'avantages indus et à la réduction des effectifs non médicaux.*

Ces établissements font l'objet d'un suivi interministériel dans le cadre du Comité pour la performance et la modernisation de l'offre de soins hospitaliers. Dans ce cadre, nous nous assurerons donc de la mise en œuvre des recommandations de la Cour.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Je partage le constat fait par la Cour d'une situation financière dégradée des centres hospitaliers de Bastia et d'Ajaccio.

Le rapport de la Cour met en évidence la dégradation quasi continue depuis 2010 du résultat comptable des deux établissements. Cette détérioration est effectivement en grande partie due à une croissance de la masse salariale supérieure à celle des recettes d'activité.

Un certain nombre de facteurs, à la fois structurels et conjoncturels, contribuent à expliquer cette situation difficile des établissements corses.

Je voudrais tout d'abord mettre en avant la gouvernance difficile que connaît le centre hospitalier d'Ajaccio depuis 2009 avec cinq ordonnateurs qui se sont succédés, dont deux administrations provisoires.

Cette instabilité chronique met en difficulté le fonctionnement de l'établissement :

- *difficulté à réunir les instances selon un calendrier stable ;*
- *absence de présentation des documents budgétaires et financiers dans les délais règlementaires ;*
- *absence de projet d'établissement ;*
- *manque d'accompagnement des responsables de pôle et responsables de service.*

Je souhaiterais également évoquer la question des surcoûts engendrés par le caractère insulaire de la Corse. Par courrier du 24 mars 2016, j'ai répondu favorablement à la demande du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse que soient mis à l'étude les surcoûts du système de soins liés à l'insularité. Un groupe de travail régional a été installé en avril 2016 composé des principaux partenaires insulaires concernés (acteurs hospitaliers publics et privés, ARS, DRFIP, CPAM) afin d'expertiser cette question avec l'appui des services du ministère de la santé.

Ces surcoûts pourraient se matérialiser de différentes façons :

- *des surcoûts spécifiques qui relèvent de la continuité territoriale : transport, déchets de soins, évacuations de sanitaires de patients, frais d'envoi, etc. ;*
- *des capacités d'hospitalisation non optimales pour certaines activités jugées nécessaires mais n'atteignant pas le seuil d'efficience du fait de la démographie corse (néonatalogie, réanimation, neurochirurgie notamment).*

Enfin, d'autres facteurs contribuent également à expliquer cette situation des établissements corses :

- *la forte progression de l'absentéisme depuis 2010, représentant l'équivalent de 60 ETP à Ajaccio et de 101 ETP à Bastia, à mettre en parallèle avec la croissance totale des effectifs sur la période (+ 217 ETP à Ajaccio et + 199 ETP à Bastia) ;*
- *les difficultés de recrutement qui génèrent des vacances de postes médicaux limitant le développement de certaines activités et/ou entraînant des coûts élevés de remplacement.*

De nombreuses actions ont été conduites pour faire face à ces difficultés, et ont permis d'éviter que la situation ne soit encore davantage dégradée.

J'ai conduit plusieurs mesures pour redresser la situation :

- le Centre hospitalier d' Ajaccio a été placé sous administration provisoire ;

- en sus du mentorat réalisé dans le cadre du plan triennal, l' ANAP a été missionnée à trois reprises pour intervenir dans ces deux établissements (sur les thématiques de la gestion des lits sur les deux sites, de reconstruction du CH d' Ajaccio, et de l' aide à l' élaboration d' un plan d' action à Bastia) ;

- les deux établissements ont par ailleurs été placés sur la liste des ES suivis par le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l' offre de soins (COPERMO).

L' ARS a également mis en place un suivi précis et renforcé des plans de redressement :

- CH Ajaccio :

L' établissement a été suivi dans le cadre du comité de suivi des risques financiers dès 2010 au niveau central. Au niveau local, des comités de suivi du CREF ont été organisés dès 2010, interrompus en 2011 suite à un conflit social. En 2012, une série de réunions a été organisée dans le cadre de la mission d' appui réalisée par un inspecteur général. Et en 2013, lorsque l' établissement a été mis sous administration provisoire, des réunions ont été organisées dans le cadre de l' élaboration du plan de modernisation et de progrès.

Des comités de suivi COPERMO se sont ensuite réunis régulièrement à partir de l' année 2014. Un comité de suivi a eu lieu en décembre 2016 à la DGOS pour évoquer le plan de redressement 2017-2021 en cours d' élaboration.

Les travaux du nouvel hôpital font également l' objet d' un suivi au sein de l' ARS par la conseillère technique « immobilier », sur les éléments techniques, portant notamment sur les avenants et l' évolution des travaux. Une procédure spécifique à l' initiative de l' ARS a été mise en œuvre pour les décaissements de subventions en lien avec la direction des affaires financières du CH d' Ajaccio, la CDC et la trésorerie publique. Cette procédure, au-delà du volet technique, revêt un caractère exceptionnel dans la mesure où la validation de l' état récapitulatif des factures engagées intervient avant la liquidation par la CDC des subventions compte tenu des difficultés de trésorerie de l' établissement.

- CH Bastia :

Comme pour le CH d' Ajaccio, des comités de suivi du CREF ont été organisés dès 2010 et interrompus en 2011 suite à un conflit social. Des

réunions ont également été organisées à partir de 2013 dans le cadre de l'élaboration du plan de modernisation et de progrès de l'établissement dès 2014 (volet investissement) et en juin 2015 puis en février 2016 (volet performance).

Des comités de suivi COPERMO se sont ensuite réunis régulièrement à partir de l'année 2014. Un comité de suivi a lieu en décembre pour évoquer l'exécution budgétaire 2016, les modalités de mise en œuvre du plan d'actions cette année et les perspectives 2017 (en lien notamment avec le nouveau calendrier budgétaire).

S'agissant de la trésorerie, des comités de suivi sont organisés tous les deux mois, l'un pour les établissements de la Corse-du-Sud et l'autre pour les établissements de Haute-Corse. Ils sont co-présidés par la DRFIP et l'ARS. Ces COPIL comprennent les établissements présentant un risque de rupture de trésorerie et analysent tous les aspects de dépenses et de recettes d'exploitations et d'investissements.

La question des aides allouées à ces établissements est pointée par le rapport. S'il est regrettable que les établissements n'aient pu mettre totalement en œuvre les mesures prévues en contrepartie de ce soutien, on peut néanmoins s'interroger sur les conséquences qu'aurait eu une absence de soutien. En effet, malgré ces aides, la situation de trésorerie de ces deux EPS est particulièrement délicate : les délais de paiement des fournisseurs dépassent les 160 jours (contre un seuil réglementaire de 50 jours) et engendrent donc de fortes tensions avec les entreprises et par conséquent des blocages dans la livraison de produits indispensables au fonctionnement des établissements.

Depuis cinq ans, le CH d'Ajaccio est contraint de ne plus honorer dans leur globalité ou en partie les créances auprès des fournisseurs institutionnels (taxes sur les salaires, CNRACL, URSSAF) afin de pouvoir satisfaire au paiement des salaires et au respect des fournisseurs d'exercice courant. Cette tension s'est traduite en 2016 par 2 alertes ayant conduit à deux avances sur trésorerie. L'établissement est confronté à des blocages fournisseurs récurrents qui l'amènent à revoir sa stratégie dans la gestion de sa trésorerie en priorisant les paiements fournisseurs au détriment des règlements des charges patronales et des moratoires signés en début d'année sur les dettes 2015 notamment avec la CNRACL.

Le CH de Bastia est également régulièrement confronté à des situations de rupture d'approvisionnement de la part de fournisseurs en attente de règlements. En 2015, malgré un délai de paiement très dégradé, le CH a réussi à ne différer aucune charge institutionnelle et à payer de façon courante les charges sociales et fiscales. En 2016, malgré les efforts

engagés pour ralentir la croissance de la masse salariale et maîtriser le déficit, la situation budgétaire et financière de l'établissement conduit à une situation critique de la trésorerie qui génère des tensions importantes dans les services, avec des relances permanentes des fournisseurs médicaux, pharmaceutiques, logistiques et hôteliers et des menaces récurrentes de blocage des livraisons. Cette situation obère aussi de manière très sensible la poursuite des travaux de modernisation qui conditionnent le déploiement du plan d'action performance.

En sus des aides en trésorerie, ces deux établissements bénéficient d'un accompagnement financier au titre de leur projet d'investissement. Ces aides, validées par le COPERMO, doivent permettre la restructuration de ces structures et contribuer ainsi à leur rétablissement financier.

D'autres mesures doivent encore être prises pour redresser la situation financière.

Un effort important doit être entrepris, et l'Etat doit encourager les établissements dans la voie du redressement tout en se montrant attentif quant aux actions à conduire en contrepartie des aides allouées.

Ainsi, le CH d'Ajaccio est en passe de formaliser son plan de redressement et viendra le présenter devant le COPERMO au premier trimestre 2017. Ce plan comprendra trois volets prioritaires : la maîtrise des dépenses, l'organisation d'une meilleure gouvernance administrative et médicale, et l'optimisation des recettes. Il a été présenté au Conseil de Surveillance du CH d'Ajaccio le 3 octobre dernier et vise à une diminution du déficit structurel de -15M€ à horizon 2021. L'ARS a aussi demandé au CH d'Ajaccio de développer les activités ambulatoires et plus globalement de réorganiser les pôles. De plus, des mesures pour lutter contre la démographie médicale déficitaire ont été engagées par l'ARS afin de senioriser l'encadrement médical et dynamiser l'activité du CH d'Ajaccio. Des actions ont d'ores et déjà été engagées sur les recettes par le biais d'un prestataire externe qui travaille actuellement au rattrapage du codage de 2015.

Le suivi des ressources humaines constitue un des axes forts du redressement. Ce suivi comporte un volet sur la justification des postes dont les créations relèvent de la compétence du directeur d'établissement dans le respect de son plan de redressement.

Un audit a été réalisé par l'ARS sur les ressources humaines en 2016 aboutissant à 15 recommandations notamment sur la mise en place d'un plan de réduction de l'absentéisme, la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des métiers et des compétences et la mise en place d'un tableau de bord de gestion des RH.

S'agissant du CH de Bastia, et contrairement au CH d'Ajaccio, la continuité et la solidité de l'équipe de direction a permis d'assurer les actions essentielles à l'amélioration de la stratégie financière. Même si la situation de trésorerie est préoccupante, l'équipe de direction met actuellement en œuvre de nombreux dispositifs pour améliorer la situation :

- *l'intensification du codage ;*
- *l'optimisation de la chaîne de facturation, ce qui a déjà eu des effets sur le taux de facturation et le délai de facturation (en forte diminution) ;*
- *les restes à recouvrer par l'établissement (en forte diminution également) ;*
- *la mise en place de relances officielles aux institutionnels, pour améliorer le taux de recouvrement.*

Un travail a été globalement engagé sur les recrutements médicaux afin de minorer le recours à l'intérim médical en se tournant, avec l'aide de l'ARS Corse, vers les CHU de PACA pour nouer des partenariats (assistants partagés, cliniciens...), ce qui doit permettre aux CH de Bastia et d'Ajaccio de développer leurs activités dans un cadre médical sécurisé et moins coûteux.

Par ailleurs, l'ANAP effectue actuellement une mission de cinq mois au CH de Bastia pour l'aider à mettre en œuvre les mesures nécessaires à son redressement (sur la mise en œuvre du virage ambulatoire en particulier).

En conclusion, l'Etat a fortement soutenu ces deux établissements de santé dans la voie du redressement, et les conditions semblent désormais réunies pour que les mesures nécessaires se mettent en œuvre et que les aides accordées en trésorerie puissent progressivement diminuer.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE HOSPITALIER D'AJACCIO

Volet Ressources Humaines :

1 – Le décompte des temps de pause de restauration, d'habillage et de déshabillage des personnels non soignants :

Ces catégories de personnel ne disposent pas de ces temps-là. En ce qui concerne le temps des repas, les textes réglementaires prévoient qu'une

pause de vingt minutes est accordée pour les agents dont le temps de travail est supérieur à 6 heures consécutives, ce qui est le cas. Pour les temps d'habillage et de déshabillage, seuls les agents en 12 heures sont concernés.

2 – Les heures supplémentaires :

Certes il n'existe pas de contrôle automatisé, mais l'octroi du paiement des heures supplémentaires fait l'objet d'une procédure élaborée par un ancien Directeur des Ressources Humaines. Le cadre de santé fait la demande d'heure(s) supplémentaire(s) au cadre de pôle qui recherche une solution de substitution ; en l'absence de solution la demande est faite au Directeur fonctionnel, puis transmise pour validation au DRH.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DU CENTRE HOSPITALIER DE BASTIA**

La réponse à l'insertion dans le rapport de la Cour des comptes est présentée par le directeur en fonctions depuis janvier 2015, et apporte des éléments de compréhension sur les exercices antérieurs à 2015 malgré l'absence de réponses des directeurs en poste entre 2009 et 2014 au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes (CRC) sur la gestion de ces exercices.

1° Une dégradation de la situation financière liée à d'autres facteurs que ceux énoncés par la Cour :

La Cour pointe l'aggravation du déficit comptable du CHB entre 2010 et 2015 et l'importance du déficit hors subventions de fonctionnement.

S'agissant des déficits, le directeur tient à mentionner les travaux régionaux conduits sous l'égide de l'agence régionale de santé de Corse (ARS) en lien avec les services du ministère des affaires sociales et de la santé (DGOS, DREES) et des finances (DRFIP), avec les hôpitaux et cliniques de Corse, sur les surcoûts de l'insularité. Dans ce cadre, trois éléments ont été étudiés en détail : les surcoûts sur l'exploitation et la construction entrant dans le calcul du coefficient géographique, les allocations de crédits pour les missions d'intérêt général (MIG) et les activités de soins dites à effet de seuil.

Ces trois éléments (voir ci-dessous) expliquent une large part de la dégradation de la situation financière du CHB, ainsi que la direction

l'avait indiqué dans son rapport de février 2016 à l'adresse du comité interministériel de la performance et de la modernisation des établissements de santé (COPERMO), et qu'elle l'a exposé dans sa réponse au rapport d'observations définitives de la CRC :

- *l'insuffisance du niveau du coefficient géographique : un relèvement du coefficient géographique apparaît légitime suite aux travaux demandés par la Ministre des affaires sociales et de la santé. Les travaux réalisés montrent en effet de nombreux surcoûts sous-évalués dans le relèvement du coefficient en 2012 : coût moyen horaire du personnel hospitalier public 9,5 % supérieur en Corse par rapport à la moyenne France entière (source DREES 2016), coût des médicaments 5,3 % supérieur (source ATIH-DGOS), coût de la maintenance biomédicale 30 % plus cher (étude FHF), coût des gaz médicaux 20 % plus cher (étude FHF), coût de l'alimentation 8,7 % plus cher (source INSEE), coût du traitement des déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI) 106 % plus onéreux que sur le continent (données PHARE), coût des transports 6,5 % plus cher que sur le continent, coût des déplacements des personnels 88 % plus élevé (source DGOS), surcoût de la construction estimé à 30 % du fait de l'absence des majors du bâtiment et travaux publics sur l'île... L'ensemble de ces données comparatives plaident pour un relèvement du coefficient géographique de 2 à 3 %. Il est à noter qu'un point correspond à 600 K€ pour le CHB.*
- *le sous-financement chronique des MIG : l'analyse des produits pour 2015 (13 470 829 €) et des charges de fonctionnement directes et indirectes (16 808 996 €) montre un manque à gagner de 3 338 167 €. L'étude ciblée sur les MIG SAMU, SMUR et unités de soins en milieu pénitentiaire fait ressortir un écart négatif de 1 732 K€ entre les produits et les charges. L'établissement demande l'ajustement de ses crédits MIG – se trouvant dans l'impossibilité de diminuer les charges de ses missions d'intérêt général (5 antennes SMUR à maintenir en Haute-Corse compte tenu de temps d'accès aux urgences supérieurs à 30 mn, ou soins à garantir aux détenus...) ;*
- *la non-rentabilité de plusieurs activités de soins autorisées pour lesquelles la tarification à l'activité ne peut seule compenser les frais de fonctionnement vu les volumes d'activité limités du fait de la taille du bassin de population de la zone d'attractivité du CHB. En effet, la T2A ne garantit pas la pérennité économique de certaines activités et présente à terme un risque pour la continuité territoriale des soins, en raison de la faible densité des bassins de population corses et de volumes de séjours insuffisants pour assurer l'équilibre médico-*

économique entre les charges d'exploitation et les produits T2A de ces activités. Les travaux conduits ont mis en évidence un déficit structurel de 3,3 M€ sur 5 activités étudiées par le CHB : l'obstétrique et la néonatalogie (impact de la baisse de la natalité), la réanimation et la cardiologie interventionnelle (services recours au niveau départemental pour un bassin de population de 142 000 habitants), la neurochirurgie (service de recours régional pour un bassin de population de 327 000 habitants). Ces activités ne peuvent être arrêtées.

Si l'on estime que le coefficient géographique serait au moins à revaloriser de 2 à 3 % – ce qui représente 1,2 à 1,8 M€ – les trois éléments susvisés représentent jusqu'à 67 % du déficit structurel 2015 (8,4 M€ sur 12,5 M€ au compte financier). Sans traitement de ces sujets structurels, le plan de redressement élaboré pour 2015-2020 ne saurait seul permettre de restaurer la marge brute d'exploitation, et des efforts durables ne pourraient être tenus par les équipes hospitalières.

2° Une augmentation des dépenses de personnel et des effectifs dans le profil national :

La CRC et la Cour soulignent que les charges de personnel de l'établissement de Bastia sont en hausse constante entre 2010 et 2015 (+ 17,8 M€) sans corrélation avec l'activité.

Le taux de progression constaté est certes élevé (23,3 %), mais suit la progression constatée au plan national : entre 2007 et 2012, les dépenses de personnel des hôpitaux ont augmenté de 15,8 % alors que l'activité hospitalière n'a progressé que de 1,6 % par an (source rapport de la Cour de septembre 2014 sur les comptes de la sécurité sociale 2014), et l'augmentation des charges de personnels des hôpitaux entre 2012 et 2015 a été de 7,2 % (source DREES 2016).

Il faut bien évidemment tenir compte aussi de l'évolution du glissement vieillissement technicité (GVT) : la synthèse nationale des bilans sociaux des établissements de santé non CHU ayant un budget supérieur à 70 M€ fait état d'une progression du coût moyen de l'ETPR entre 2013 et 2014 de 1,5 % pour le PNM et 2,1 % pour le PM, soit 1,6 % au total. A cet égard la pyramide des âges du CHB présentant un vieillissement important, l'effet GVT est supérieur à la moyenne nationale.

Par contre en valeur relative, on observe que ce sont les dépenses de personnel médical qui ont le plus augmenté sur la période (+ 8,9 % contre + 6,3 % pour le personnel non médical).

S'agissant des charges de personnel médical, il convient de prendre en compte de l'impact des difficultés de recruter des praticiens hospitaliers et du coût des remplaçants sur l'évolution des dépenses. La CRC a souligné à juste titre la progression des effectifs des médecins contractuels. Il s'agit de médecins remplaçants auxquels le CHB est obligé de recourir pour maintenir ses activités et la permanence des soins (lignes de gardes et astreintes médicales) – du fait d'un taux de vacance de postes médicaux élevé. Cette situation critique est observée dans plusieurs spécialités, notamment : imagerie médicale, anesthésie-réanimation, pédiatrie (jusqu'en fin 2015), gynécologie-obstétrique, néphrologie (centre de dialyse), chirurgie vasculaire, neurochirurgie, psychiatrie...

En 2015 une trentaine de postes médicaux ont été déclarés à la vacance au Journal officiel. En 2016, sur 27 postes médicaux déclarés à la vacance, seules 2 candidatures ont été reçues et retenues.

Cette situation – qui est semblable pour le CH d'Ajaccio – a été soulignée auprès de l'ARS de Corse qui a d'ailleurs organisé avec l'ARS de PACA une réunion le 11 mai 2016 avec les 2 centres hospitaliers et universitaires (Nice, faculté de rattachement du CH de Bastia, et Marseille, faculté de rattachement du CH d'Ajaccio). Cette réunion avait pour objet de développer un projet de coopération entre les 2 CH et les 2 CHU pour promouvoir les internes en inter région, les postes d'assistants partagés, les emplois partagés, les consultations avancées et la télémédecine. A ce jour, la réunion n'a pas débouché sur des résultats probants, l'insularité rendant difficile le partage des temps médicaux avec le continent.

En Corse, la problématique du coût des remplaçants se double de celle de leurs frais de transport et d'hébergement compte tenu de l'insularité. Ces frais représentent un surcoût qui a été étudié dans le cadre des travaux régionaux menés avec l'ARS en 2016 : il était de 695 K€ en 2015 comme cela a été mentionné dans la note de février 2016 pour le COPERMO.

La CRC pointe la progression des effectifs non médicaux entre 2009 et 2014 qu'elle estime sans lien avec l'activité. De fait, l'augmentation des effectifs est liée à deux causes :

- l'augmentation de l'absentéisme qui oblige à recourir aux personnels non titulaires ;*
- des créations de postes pour mise aux normes ou suite à des conflits sociaux suivis par l'ARS largement sollicitée par les syndicats en Corse.*

L'évolution de l'effectif de personnel non médical a été de :

- + 13 entre 2009 et 2010, + 79 entre 2010 et 2011, + 68,44 entre 2011 et 2012 ;
 - diminution de 35,74 en 2013 – année d'autonomisation de Calvi : en réalité compte tenu du transfert de 75 postes sur Calvi, + 39,66 ;
 - + 68,95 entre 2013 et 2014 – étant indiqué qu'ont été créés 39,5 postes :
- filière administrative : + 4 (AMA) ;
 - filière personnels de soins : + 24,5 ;
 - sages-femmes : + 4 (mise en sécurité de la maternité de niveau 2B) ;
 - filière technique : + 5 (personnels de sécurité H24) ;
 - filière médicotechnique : + 1,5 ;
 - filière rééducation : + 0,5.

On observe aussi qu'en 2014, 13 postes ont été créés en sortie de conflit social, 4,5 postes pour la création d'une unité EVC et 12 postes pour des raisons liées à la sécurité.

Contrairement aux années précédentes, il n'y a pas eu de création de postes en 2015 en dépit de pressions syndicales.

S'agissant de l'absentéisme, la CRC a indiqué dans son rapport que l'absentéisme au CHB est deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Le CHB conteste totalement cette affirmation basée sur des taux d'absentéisme calculés par la Chambre – non conformes aux modalités de calcul du bilan social.

Les données du bilan social du CHB font apparaître au contraire une nette baisse de l'absentéisme entre 2013 (8,23 %) et 2015 (6,78 %) du fait d'une diminution des congés maternité et des congés maladie précédant le congé maternité, et d'une diminution des accidents du travail. Cette baisse globale est inverse de la tendance nationale constatée dans la synthèse nationale des bilans sociaux qui fait état d'une progression de 0,2 point du taux d'absentéisme entre 2013 et 2014.

Les taux d'absentéisme constatés pour le CHB sont proches des taux moyens constatés dans la remontée nationale des bilans sociaux établis par le ministère de la santé : pour 2014 la synthèse nationale des bilans sociaux fait état d'un taux d'absentéisme pour le PNM de 7,9 % en 2014 (7,71 % pour le CHB), 8 % en 2013 (8,23 % pour le CHB) et 7,39 % en 2012 (7,60 % pour le CHB).

La CRC souligne la forte progression des journées d'absentéisme entre 2009 et 2014 (+ 42 %) et en regard la progression des effectifs (+ 15 %). La hausse de l'absentéisme est liée à la pyramide des âges (taux de 8,96 % chez les plus de 55 ans contre 6,16 % chez les moins de 40 ans en 2015), et est désormais la 1^{ère} cause de progression des effectifs rémunérés – puisqu'il est nécessaire de remplacer les personnels absents pour maintenir les capacités d'hébergement et soutenir le niveau de l'activité.

3° Un temps de travail pas autant minoré que la Cour ne le signale :

La CRC a dénoncé dans son rapport « des libéralités indues accordées au personnel non médical » et visé les 5 jours de congés dits de sujétion spéciale prévus par l'accord local dont les principes ont été posés en 2002. La Cour évoque « un temps de travail largement minoré ».

Une étude réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en octobre 2003, montrait sur un échantillon de centres hospitaliers non CHU et non hôpitaux locaux :

- *une variation sensible des jours travaillés : entre 204 et 209 pour les agents en repos fixe, entre 198 et 207 pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés travaillés au plus, entre 196 et 205 pour les personnels en repos variable avec plus de 20 dimanches et fériés travaillés, entre 150 et 154 pour les personnels de nuit ;*
- *une variation importante des heures travaillées : entre 1 547 et 1 568 pour les personnels en repos fixe, entre 1502 et 1554 pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés travaillés au plus, entre 1 486 et 1 540 pour les personnels en repos variable avec plus de 20 dimanches et fériés travaillés, entre 1 500 et 1 540 pour les personnels de nuit.*

Il ressort clairement de cette étude une hétérogénéité des établissements de l'échantillon.

Pour 2015 les données suivantes du CHB peuvent être mises en regard avec les données de l'étude de la DREES.

On observe qu'en termes de nombre de jours travaillés, le CHB se situe, hors l'effet du lundi de Pentecôte conservé férié dans un territoire marqué par une culture chrétienne forte, par rapport à l'échantillon :

- *avec 204 jours et 1 550 heures travaillés, dans la fourchette basse pour les personnels en repos fixe ;*

- avec 202 jours et 1 535 heures travaillés, dans la fourchette moyenne pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés au plus ;
- avec 200 jours et 1 520 heures travaillés, dans la fourchette moyenne pour les personnels en repos variable avec 20 dimanches et fériés au plus ;
- avec 143 jours et 1 430 heures travaillés, dans une fourchette plus basse que l'échantillon pour les personnels de nuit du fait de 2 jours de repos compensateurs supplémentaires du fait que les équipes de nuit sont conduites à travailler plus de 20 dimanches et fériés par an.

Ces durées de travail intègrent les jours de congés de sujétion spéciale, dont deux peuvent être considérés en lien avec deux fêtes locales : le 8 septembre la fête de la Nativité de la Vierge (pas de journée scolaire), et le 8 décembre Festa di a Nazione (fête de la Nation Corse attribuée dans certains organismes dont la Collectivité territoriale de Corse).

L'accord local concernant la réduction du temps de travail encadre strictement les notions de temps de restauration, d'habillage et de déshabillage contrairement à ce que mentionne la Chambre.

Les termes de l'accord local sur le temps de travail au CHB sont les suivants :

- temps de restauration, page 15-74 du guide relatif à l'accord : « Ce temps est considéré comme temps de travail effectif [...] lorsque l'agent peut intervenir immédiatement et assurer son service » ;
- temps d'habillage et de déshabillage, page 16-74 du guide relatif à l'accord : « Lorsque le port d'une tenue est rendu obligatoire par le chef d'établissement après avis du CHSCT, le temps d'habillage et de déshabillage est considéré comme du temps de travail ».

Il est inexact d'affirmer que ces temps sont considérés comme du temps de travail effectif pour toutes les catégories de personnel.

Concernant le contrôle du temps de travail, les plannings médicaux et non médicaux sont désormais informatisés. Les plannings prévisionnels puis réalisés, le temps de travail additionnel médical, les gardes et astreintes et les éléments et variables de paie du PNM sont saisis informatiquement et contrôlés par la direction des affaires médicales pour le personnel médical et par l'encadrement et la direction des ressources humaines pour les personnels non médicaux.

La 2ème recommandation de la Cour est donc d'ores et déjà satisfaite.

S'agissant de la 1ère recommandation de la Cour proposant de mettre fin aux jours chômés supplémentaires, cela implique de renégocier l'accord local sur le temps de travail. Tenant compte du climat social des hôpitaux Corses, un tel dossier devra être abordé au plan régional avec le soutien de l'ARS et en lien avec une réforme du temps de travail dans les hôpitaux publics. La renégociation en tout état de cause ne peut se concevoir sans un traitement équitable des hôpitaux d' Ajaccio et de Bastia, notamment pour ce qui concerne l'aide à l'investissement et les aides en fonctionnement.

Annexes

I - Organismes soumis au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes :

- 1- Organismes relevant du champ de compétence propre des chambres régionales et territoriales des comptes
- 2- Établissements publics nationaux soumis au contrôle es chambres régionales et territoriales des comptes par délégation de la Cour

II – Données 2016 d’activité des chambres régionales et territoriales des comptes

- 1- Contrôle budgétaire – saisines et avis
- 2- Activité juridictionnelle
- 3- Examen de la gestion
- 4- Communication

I - Organismes soumis au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes

1. Organismes relevant du champ de compétence propre des chambres régionales et territoriales des comptes

| Organismes soumis au contrôle juridictionnel (1/2) (art. L. 211-1 et L. 211-9 du code des juridictions financières) | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|---|--|
| | Régions | | | Départements | | | Communes | | | Intercommunalités (EPCI) et syndicats mixtes | |
| | Nombre d'organismes | Masses financières (en €) | |
| <i>Masses financières 2015</i> | | | | | | | | | | | |
| Chambres régionales et territoriales des comptes | | | | | | | | | | | |
| Grand Est | 3 | 2 310 557 201 | 10 | 5 179 742 520 | 169 | 3 390 142 941 | 363 | 2 864 276 062 | | | |
| Nouvelle-Aquitaine | 3 | 2 342 786 179 | 12 | 6 051 087 331 | 173 | 3 824 137 789 | 923 | 3 640 772 340 | | | |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 2 | 3 158 908 332 | 12 | 8 086 561 818 | 261 | 6 269 849 227 | 1013 | 7 013 161 107 | | | |
| Bourgogne-Franche-Comté | 2 | 1 216 722 535 | 8 | 3 040 709 537 | 73 | 1 628 064 981 | 393 | 1 832 316 271 | | | |
| Bretagne | 1 | 1 019 479 745 | 4 | 3 033 486 243 | 117 | 2 193 826 193 | 183 | 2 315 871 455 | | | |
| Centre-Val de Loire | 1 | 1 083 938 285 | 6 | 2 535 380 284 | 73 | 1 804 109 360 | 394 | 1 855 004 176 | | | |
| Corse | 1 | 704 585 326 | 2 | 468 969 707 | 9 | 229 643 508 | 16 | 127 113 965 | | | |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et- Miquelon | 2 | 3 724 345 000 | 8 | 12 219 321 073 | 366 | 19 901 124 908 | 624 | 11 528 347 698 | | | |
| Occitanie | 2 | 2 104 135 292 | 13 | 6 992 577 445 | 179 | 4 474 887 696 | 740 | 5 273 477 580 | | | |
| Hauts-de-France | 2 | 2 574 715 983 | 5 | 6 292 352 069 | 220 | 4 719 439 054 | 462 | 5 094 171 946 | | | |
| Normandie | 2 | 1 323 966 233 | 5 | 3 541 759 120 | 89 | 2 140 314 986 | 274 | 2 969 561 203 | | | |
| Pays de la Loire | 1 | 1 300 300 116 | 5 | 3 410 560 495 | 115 | 2 587 391 306 | 431 | 3 207 027 201 | | | |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 1 | 1 997 439 203 | 6 | 5 690 722 703 | 168 | 6 994 372 806 | 360 | 4 787 120 355 | | | |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 3 | 677 202 444 | 3 | 1 618 867 279 | 56 | 1 509 159 598 | 34 | 545 431 503 | | | |
| La Réunion et Mayotte | 1 | 683 397 121 | 2 | 1 723 067 470 | 41 | 1 354 124 123 | 19 | 494 851 305 | | | |
| Nouvelle-Calédonie | 4 | 2 421 401 425 | 0 | - | 33 | 446 764 531 | 12 | 57 129 844 | | | |
| Polynésie française | 1 | 984 687 438 | 0 | - | 48 | 259 894 665 | 14 | 19 751 156 | | | |
| TOTAL | 32 | 29 628 667 858 | 101 | 69 875 354 044 | 2190 | 63 727 241 683 | 6255 | 53 625 385 168 | | | |

Masses financières = recettes de fonctionnement

| Organismes soumis au contrôle juridictionnel (2/2) (art. L. 211-1 et L. 211-9 du code des juridictions financières) | | | | | | | | | | | | |
|---|--|----------------------------|--|------------------------|----------------------------|--|------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------------|----------------------------|--|
| | OPH et GIP soumis à comptabilité publique | | | EPLF et assimilés | | | EPCC | | | Autres (EPMS, EPIC, CDG, SDIS,...) | | |
| | Nombre d'organismes | Masse financière (en €) | | Nombre d'organismes | Masse financière (en €) | | Nombre d'organismes | Masse financière (en €) | | Nombre d'organismes | Masse financière (en €) | |
| <i>Masse financière 2015</i> | | | | | | | | | | | | |
| Chambres régionales et territoriales des comptes | | | | | | | | | | | | |
| Grand Est | 33 | 184 477 731 | | 58 | 255 955 405 | | 9 | 41 443 104 | | 644 | 1 832 022 584 | |
| Nouvelle-Aquitaine | 32 | 539 807 759 | | 55 | 304 346 774 | | 9 | 17 540 458 | | 457 | 2 561 926 434 | |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 45 | 502 370 815 | | 58 | 403 742 541 | | 12 | 53 455 134 | | 483 | 2 189 776 199 | |
| Bourgogne-Franche-Comté | 24 | 214 089 013 | | 33 | 181 764 894 | | 5 | 12 580 580 | | 167 | 701 680 410 | |
| Bretagne | 27 | 345 146 519 | | 14 | 144 553 939 | | 10 | 23 328 942 | | 453 | 1 238 633 899 | |
| Centre-Val de Loire | 23 | 498 813 980 | | 16 | 114 140 663 | | 5 | 19 033 791 | | 141 | 616 240 174 | |
| Corse | 5 | 30 412 549 | | 3 | 16 624 624 | | 0 | - | | 74 | 2 145 884 646 | |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 65 | 1 665 527 350 | | 67 | 641 873 181 | | 5 | 14 291 802 | | 708 | 3 488 643 015 | |
| Occitanie | 46 | 425 568 535 | | 46 | 213 371 337 | | 4 | 23 051 159 | | 341 | 1 639 007 087 | |
| Hauts-de-France | 15 | 191 749 417 | | 44 | 417 633 699 | | 11 | 52 968 965 | | 380 | 1 630 744 689 | |
| Normandie | 21 | 35 959 313 | | 27 | 170 910 896 | | 10 | 41 995 727 | | 401 | 1 008 274 778 | |
| Pays de la Loire | 17 | 148 491 459 | | 25 | 156 073 752 | | 6 | 23 375 542 | | 226 | 953 525 491 | |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 18 | 245 867 088 | | 36 | 196 903 755 | | 2 | 147 395 860 | | 387 | 1 849 724 106 | |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint- Barthélemy, Saint-Martin | 5 | 6 518 287 | | 13 | 234 111 390 | | 2 | 5 946 607 | | 127 | 354 624 947 | |
| La Réunion et Mayotte | 2 | 4 645 223 | | 12 | 97 361 065 | | 0 | - | | 77 | 302 879 842 | |
| Nouvelle-Calédonie | 4 | 6 202 605 | | 41 | 30 359 237 | | 0 | - | | 48 | 1 136 090 248 | |
| Polynésie française | 1 | 37 800 356 | | 36 | 27 564 750 | | 0 | - | | 33 | 317 622 789 | |
| TOTAL | 383 | 5 084 438 000 | | 584 | 3 608 291 912 | | 90 | 476 407 671 | | 5147 | 24 017 301 338 | |

Masse financière = recettes de fonctionnement

| Organismes dont le contrôle a nécessité en 2016, l'obtention préalable d'un avis de compétence du ministère public (art. L. 211-4 à L.211-6 du code des juridictions financières) | | | | | | |
|--|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
| | SEM et SPL | | Associations | | Autres | |
| | Nombre d'organismes | Masses financières (en €) | Nombre d'organismes | Masses financières (en €) | Nombre d'organismes | Masses financières (en €) |
| <i>Masses financières 2015</i> | | | | | | |
| Chambres régionales et territoriales des comptes | | | | | | |
| Grand Est | 1 | 800 000 | 0 | - | 0 | - |
| Nouvelle-Aquitaine | 4 | 5 505 000 | 10 | 42 422 881 | 3 | 18 581 300 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 3 | 13 873 000 | 6 | 27 005 000 | 0 | - |
| Bourgogne-Franche-Comté | 0 | - | 2 | 4 281 840 | 0 | - |
| Bretagne | 4 | 49 333 734 | 5 | 25 749 007 | 0 | - |
| Centre-Val de Loire | 1 | 1 532 000 | 4 | 9 208 000 | 0 | - |
| Corse | 3 | 28 335 104 | 0 | - | 0 | - |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 3 | 118 966 000 | 2 | 34 406 835 | 1 | 15 780 000 |
| Occitanie | 3 | 7 780 000 | 5 | 3 919 270 | 0 | - |
| Hauts-de-France | 3 | 51 557 000 | 3 | 63 039 721 | 2 | 1 075 000 |
| Normandie | 6 | 82 253 532 | 2 | 2 521 838 | 1 | 1 220 850 |
| Pays de la Loire | 3 | 24 507 291 | 1 | 2 382 187 | 3 | 41 591 902 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 4 | 68 517 785 | 3 | 6 415 155 | 0 | - |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 0 | - | 1 | - | 0 | - |
| La Réunion et Mayotte | 4 | 3 680 354 | 0 | - | 0 | - |
| Nouvelle-Calédonie | 0 | - | 0 | - | 1 | 702 000 |
| Polynésie française | 2 | 14 231 589 | 0 | - | 1 | 15 131 650 |
| TOTAL | 38 | 441 069 995 | 44 | 221 331 712 | 18 | 121 454 856 |
| <i>Masses financières = recettes de fonctionnement</i> | | | | | | |

**2. Établissements publics nationaux
soumis au contrôle des chambres régionales
et territoriales des comptes par délégation de
la Cour (art. L. 111-9 et R. 111-1 du code des
juridictions financières)**

| Masse financière 2015 | CCI et CMA | | EPS | | Autres | |
|--|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|
| | Nombre d'organismes | Masse financière (en €) | Nombre d'organismes | Masse financière (en €) | Nombre d'organismes | Masse financière (en €) |
| Chambres régionales et territoriales des comptes | | | | | | |
| Grand Est | 15 | - | 100 | 5 733 079 303 | 12 | 213 987 148 |
| Nouvelle-Aquitaine | 33 | 500 000 000 | 68 | 5 318 647 313 | 24 | 82 447 360 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 30 | 635 679 000 | 121 | 8 828 331 053 | 11 | 111 010 266 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 12 | 162 342 060 | 70 | 4 043 384 334 | 3 | 5 649 256 |
| Bretagne | 13 | 289 453 000 | 46 | 4 061 384 940 | 3 | 27 870 348 |
| Centre-Val de Loire | 14 | 112 613 000 | 47 | 3 075 681 103 | 3 | 11 463 985 |
| Corse | 4 | - | 7 | 354 666 564 | - | - |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 13 | 133 563 446 | 61 | 14 154 810 806 | 20 | 627 384 719 |
| Occitanie | 31 | 415 662 000 | 82 | 6 103 342 655 | 6 | 16 241 257 |
| Hauts-de-France | 14 | 349 552 767 | 85 | 7 414 634 030 | 6 | 126 044 385 |
| Normandie | 13 | 53 209 015 | 58 | 4 160 922 848 | 4 | 48 705 680 |
| Pays de la Loire | 7 | 121 455 201 | 54 | 3 641 762 165 | 5 | 23 243 908 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 14 | 466 815 067 | 61 | 5 116 575 644 | 8 | 160 748 277 |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 10 | 136 020 053 | 23 | 1 416 623 201 | 2 | 36 456 978 |
| La Réunion et Mayotte | 4 | - | 5 | 1 142 638 421 | 29 | 32 368 263 |
| Nouvelle-Calédonie | | | | | | |
| Polynésie française | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| TOTAL | 227 | 3 408 404 669 | 886 | 74 880 937 429 | 138 | 1 513 612 423 |

Masse financière = recettes de fonctionnement

II - Données 2016 d'activité des chambres régionales et territoriales des comptes

1. Contrôle budgétaire – saisines et avis

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Nombre de saisines | Nombre d'avis | | | | | | | | | | Autres | EPS | DSP | Marchés publics | L. 1612-15 | L. 1612-14 | L. 1612-12 | L. 1612-5 | L. 1612-2 | Nombre d'avis* |
|--|-----------------------|---------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|----------|----------|----------|----------------|----------|----------|----------|--------------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|----------------|
| | | L. 1612-2 | L. 1612-5 | L. 1612-12 | L. 1612-14 | L. 1612-15 | Marchés publics | DSP | EPS | Autres | Nombre d'avis* | | | | | | | | | | |
| Grand Est | 39 | 12 | 11 | 3 | 8 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 34 |
| Nouvelle-Aquitaine | 35 | 10 | 4 | 7 | 7 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 42 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 39 | 7 | 19 | 5 | 5 | 26 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 62 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 52 | 15 | 24 | 8 | 10 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 53 |
| Bretagne | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Centre-Val de Loire | 15 | 6 | 8 | 2 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 |
| Corse | 10 | 2 | 3 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 40 | 10 | 12 | 4 | 6 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 42 |
| Occitanie | 57 | 18 | 12 | 10 | 7 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 54 |
| Hauts-de-France | 39 | 14 | 2 | 6 | 8 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 42 |
| Normandie | 33 | 9 | 8 | 4 | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 |
| Pays de la Loire | 8 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 21 | 3 | 10 | 1 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 26 |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 107 | 13 | 19 | 4 | 27 | 89 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 152 |
| La Réunion et Mayotte | 41 | 3 | 11 | 1 | 9 | 24 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 48 |
| Nouvelle-Calédonie | 4 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Polynésie française | 7 | 3 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| TOTAL | 553 | 127 | 147 | 59 | 104 | 222 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 648 |

* Le nombre d'avis total peut être différent de la somme des différentes catégories d'avis renseignés, un seul avis pouvant avoir plusieurs fondements.

2. Activité juridictionnelle

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Nombre de jugements notifiés | | | Nombre de débetés notifiés | | | Montant des débetés prononcés en €* | | |
|--|------------------------------|------------|------------|----------------------------|------------|------------|-------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Grand Est | 61 | 42 | 13 | 44 | 55 | 14 | 417 117 € | 1 352 870 € | 647 564 € |
| Nouvelle-Aquitaine** | 17 | 27 | 34 | 14 | 31 | 27 | 459 030 € | 2 730 363 € | 3 003 684 € |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 31 | 33 | 91 | 15 | 31 | 207 | 501 795 € | 800 988 € | 2 512 004 € |
| Bourgogne-Franche-Comté | 7 | 14 | 41 | 5 | 4 | 8 | 1 662 062 € | 82 610 € | 110 164 € |
| Bretagne | 11 | 28 | 15 | 21 | 52 | 36 | 855 839 € | 645 430 € | 258 311 € |
| Centre-Val de Loire** | 28 | 25 | 13 | 30 | 44 | 17 | 80 237 € | 78 447 € | 98 163 € |
| Corse | 6 | 4 | 16 | 11 | 11 | 16 | 176 781 € | 81 051 € | 165 059 € |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 21 | 38 | 41 | 44 | 63 | 66 | 526 867 € | 1 063 502 € | 3 890 718 € |
| Occitanie | 30 | 46 | 24 | 23 | 14 | 24 | 370 798 € | 316 649 € | 844 890 € |
| Hauts-de-France | 48 | 47 | 45 | 52 | 42 | 78 | 3 506 025 € | 634 697 € | 1 148 744 € |
| Normandie | 28 | 21 | 20 | 41 | 31 | 25 | 820 933 € | 277 287 € | 980 948 € |
| Pays de la Loire | 17 | 20 | 12 | 39 | 32 | 16 | 298 020 € | 232 196 € | 80 120 € |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 24 | 39 | 67 | 62 | 53 | 76 | 19 209 609 € | 1 100 555 € | 1 438 713 € |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 7 | 12 | 18 | 19 | 11 | 31 | 1 549 846 € | 1 474 503 € | 6 113 471 € |
| La Réunion et Mayotte | 2 | 10 | 4 | 2 | 21 | 8 | 121 759 € | 2 055 110 € | 216 465 € |
| Nouvelles-Calédonie | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 3 | 16 718 € | - € | 182 183 € |
| Polynésie française | 5 | 10 | 2 | 5 | 7 | 3 | 168 321 € | 5 624 093 € | 15 978 € |
| TOTAL | 345 | 418 | 459 | 428 | 502 | 655 | 30 761 777 € | 18 550 350 € | 21 707 159 € |

* Sur jugement notifié

* Pour 2014 et 2011, les données sont celles respectivement de la CRC de Nouvelle-Aquitaine et de Centre-Val de Loire

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Nombre de cas de mises en charge de sommes non rémissibles* | | | Montant des sommes non rémissibles en € | | | Nombre d'ordonnances notifiées | | |
|---|---|------|------|--|----------|----------|--------------------------------|-------|-------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Grand Est | 30 | 29 | 5 | 3 837 € | 7 058 € | 1 078 € | 202 | 202 | 32 |
| Nouvelle-Aquitaine | 11 | 11 | 13 | 3 050 € | 2 750 € | 2 403 € | 160 | 134 | 1075 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 13 | 6 | 26 | 1 716 € | 1 273 € | 4 052 € | 113 | 142 | 165 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 0 | 2 | 1 | 0 | 600 € | 132 € | 91 | 85 | 60 |
| Bretagne | 4 | 17 | 4 | 628 € | 3 967 € | 846 € | 61 | 52 | 67 |
| Centre-Val de Loire** | 10 | 6 | 4 | 2 157 € | 971 € | 747 € | 58 | 52 | 38 |
| Corse | 1 | 2 | 3 | 50 € | 327 € | 364 € | 6 | 10 | 24 |
| Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 9 | 3 | 14 | 1 734 € | 374 € | 4 952 € | 98 | 59 | 38 |
| Occitanie | 10 | 33 | 52 | 2 457 € | 6 723 € | 11 968 € | 1 138 | 384 | 106 |
| Hauts-de-France | 9 | 37 | 18 | 1 706 € | 7 239 € | 4 316 € | 168 | 177 | 102 |
| Normandie | 13 | 5 | 7 | 2 388 € | 844 € | 1 073 € | 87 | 96 | 90 |
| Pays de la Loire | 4 | 5 | 4 | 770 € | 1 158 € | 1 521 € | 93 | 117 | 98 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 16 | 28 | 48 | 2 834 € | 4 018 € | 9 784 € | 91 | 93 | 128 |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 7 | 7 | 6 | 630 € | 806 € | 4 616 € | 14 | 32 | 38 |
| La Réunion et Mayotte | 0 | 1 | 4 | 0 | 167 € | 850 € | 4 | 13 | 44 |
| Nouvelle-Calédonie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 12 | 27 |
| Polynésie française | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 23 | 25 | 11 |
| TOTAL | 137 | 192 | 209 | 23 957 € | 36 272 € | 48 702 € | 2 418 | 1 685 | 2 143 |

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Nombre de réquisitoires notifiés | | |
|--|-------------------------------------|------------|------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| Grand Est | 35 | 22 | 19 |
| Nouvelle-Aquitaine | 36 | 34 | 17 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 39 | 57 | 30 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 9 | 13 | 15 |
| Bretagne | 19 | 22 | 17 |
| Centre-Val de Loire** | 16 | 28 | 12 |
| Corse | 3 | 17 | 10 |
| Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 28 | 40 | 39 |
| Occitanie | 44 | 21 | 13 |
| Hauts-de-France | 44 | 49 | 30 |
| Normandie | 20 | 22 | 22 |
| Pays de la Loire | 16 | 18 | 17 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 31 | 68 | 52 |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint- Barthélemy, Saint-Martin | 6 | 9 | 21 |
| La Réunion et Mayotte | 2 | 10 | 2 |
| Nouvelle-Calédonie | 1 | 5 | 2 |
| Polynésie française | 7 | 6 | 1 |
| TOTAL | 356 | 441 | 319 |

3. Examen de la gestion

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Nombre de ROP notifiés | Nombre de rapports d'observations définitives (ROD 2 notifiés) | | | | Délai moyen entre la notification du contrôle et la notification du RODI - en jours | Auditions | |
|--|------------------------|--|--|---|-----------|---|-----------|----------------------------|
| | | Collectivités territoriales | Etablissements publics locaux (y compris EPCI) | Etablissements publics nationaux par délégation | Autres | | Total | à la demande de la chambre |
| Grand Est | 29 | 8 | 5 | 4 | 1 | 18 | 0 | 1 |
| Nouvelle-Aquitaine | 77 | 47 | 18 | 11 | 12 | 88 | 0 | 13 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 67 | 27 | 19 | 6 | 9 | 61 | 3 | 15 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 18 | 6 | 6 | 4 | 7 | 23 | 0 | 4 |
| Bretagne | 47 | 11 | 18 | 10 | 2 | 41 | 0 | 6 |
| Centre-Val-de-Loire | 24 | 13 | 9 | 2 | 2 | 26 | 0 | 1 |
| Corse | 11 | 0 | 1 | 2 | 2 | 5 | 0 | 2 |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 52 | 27 | 8 | 6 | 12 | 53 | 0 | 22 |
| Occitanie | 55 | 30 | 19 | 0 | 4 | 53 | 0 | 11 |
| Hauts-de-France | 74 | 31 | 19 | 10 | 13 | 73 | 0 | 6 |
| Normandie | 46 | 20 | 12 | 5 | 9 | 46 | 0 | 8 |
| Pays de la Loire | 48 | 27 | 18 | 7 | 1 | 53 | 0 | 5 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 38 | 17 | 8 | 5 | 1 | 31 | 7 | 15 |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 7 | 6 | 2 | 0 | 2 | 10 | 0 | 5 |
| La Réunion et Mayotte | 17 | 6 | 1 | 0 | 1 | 8 | 0 | 3 |
| Nouvelle-Calédonie | 10 | 3 | 0 | 0 | 6 | 9 | 0 | 0 |
| Polynésie française | 13 | 7 | 3 | 0 | 4 | 14 | 0 | 1 |
| TOTAL (ou moyenne) | 633 | 286 | 166 | 72 | 88 | 612 | 10 | 118 |

* Donnée identique à l'indicateur de performance du programme 164

4. Communications

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Communications administratives – R. 241-24 al. 1 et al. 2 CJF | | | | | Total |
|--|---|--|-------------------------------------|-----------|------------|-------|
| | Collectivités territoriales | Établissements publics locaux (y compris EPCI) | Établissements publics nationaux | Autres | | |
| Grand Est | 1 | 1 | 0 | 2 | 4 | |
| Nouvelle-Aquitaine | 52 | 22 | 17 | 3 | 94 | |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 26 | 11 | 13 | 13 | 63 | |
| Bourgogne-Franche-Comté | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | |
| Bretagne | 0 | 2 | 1 | 1 | 4 | |
| Centre-Val de Loire | 12 | 10 | 2 | 0 | 24 | |
| Corse | 0 | 0 | 0 | 7 | 7 | |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 9 | 3 | 3 | 0 | 15 | |
| Occitanie | 11 | 5 | 0 | 2 | 18 | |
| Hauts-de-France | 8 | 5 | 2 | 5 | 20 | |
| Normandie | 4 | 3 | 2 | 2 | 11 | |
| Pays de la Loire | 11 | 10 | 6 | 4 | 31 | |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 15 | 10 | 4 | 0 | 29 | |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 6 | 0 | 2 | 0 | 8 | |
| La Réunion et Mayotte | 7 | 0 | 0 | 5 | 12 | |
| Nouvelle-Calédonie | 2 | 0 | 0 | 2 | 4 | |
| Polynésie française | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| TOTAL | 165 | 83 | 53 | 46 | 347 | |

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Communications au procureur de la République - R. 241-25 al. 1 CJP** | | | | | Total |
|--|--|---|-------------------------------------|-----------|---|-----------|
| | Collectivités territoriales | Établissements publics locaux (dont EPCI) | Établissements publics nationaux | Autres | | |
| Grand Est | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nouvelle-Aquitaine | | 1 | | 2 | | 3 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 2 | 2 | 0 | 1 | | 5 |
| Bourgogne-Franche-Comté | | | | | | 0 |
| Bretagne | 0 | 1 | 0 | 1 | | 2 |
| Centre-Val de Loire | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| Corse | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 2 | 0 | 0 | 3 | | 5 |
| Occitanie | 1 | 0 | 0 | 1 | | 2 |
| Hauts-de-France | 1 | 2 | 1 | 0 | | 4 |
| Normandie | 2 | 0 | 1 | 1 | | 4 |
| Pays de la Loire | 1 | 0 | 0 | 0 | | 1 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 4 | 2 | 0 | 0 | | 6 |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 1 | 0 | 0 | 0 | | 1 |
| La Réunion et Mayotte | 2 | 1 | 0 | 2 | | 5 |
| Nouvelle-Calédonie | 0 | 1 | 0 | 0 | | 1 |
| Polynésie française | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| TOTAL | 16 | 10 | 2 | 11 | | 39 |

| Chambres régionales et territoriales des comptes | Déférés à la CDBF - R. 241-25 al. 2 C.J.F | | | | | Total |
|---|---|---|-------------------------------------|----------|-----------|-----------|
| | Collectivités territoriales | Établissements publics locaux (dont EPCI) | Établissements publics nationaux | Autres | | |
| Grand Est | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nouvelle-Aquitaine | | 1 | 2 | 1 | 4 | |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Bourgogne-Franche-Comté | | | | | | |
| Bretagne | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Centre-Val de Loire | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Corse | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | 4 |
| Occitanie | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Hauts-de-France | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Normandie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pays de la Loire | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| La Réunion et Mayotte | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nouvelle-Calédonie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Polynésie française | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 0 | 2 | 4 | 4 | 10 | 10 |