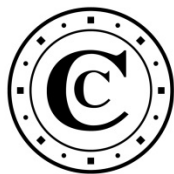


Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

# LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

Tome 1  
Les observations



# Sommaire

|  |     |
|--|-----|
| <b>Délibéré</b> .....  | 7   |
| <b>Formations et rapporteurs</b> .....   | 11  |
| <b>Introduction</b> .....  | 17  |
| <b>Chapitre I Les finances publiques</b> .....   | 23  |
| <i>La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)</i> .....   | 25  |
| Réponses.....  | 49  |
| <b>Chapitre II Les politiques publiques</b> .....  | 55  |
| <i>1 La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions</i> .....                            | 57  |
| Réponses.....  | 83  |
| <i>2 La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever</i> .....   | 93  |
| Réponses.....  | 115 |
| <i>3 La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir</i> .....   | 125 |
| Réponses.....  | 153 |
| <b>Chapitre III La gestion publique</b> .....  | 161 |
| <i>1 L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer</i> .....   | 163 |
| Réponses.....  | 183 |
| <i>2 La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre</i> .....   | 195 |
| Réponses.....  | 223 |
| <i>3 Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle</i> ..... | 245 |
| Réponses.....  | 267 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Chapitre IV Les territoires.....</b>  | <b>275</b> |
| <i>1 Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur.....</i>  | <i>277</i> |
| Réponses.....  | 297        |
| <i>2 La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider.....</i> | <i>337</i> |
| Réponses.....  | 359        |
| <i>3 La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir.....</i>   | <i>395</i> |
| Réponses.....  | 415        |
| <i>4 Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan.....</i>  | <i>433</i> |
| Réponses.....  | 453        |

**Les rapports publics de la Cour des comptes**  
**- élaboration et publication -**

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques. Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2019.

Quoiqu'un nombre croissant de ses travaux soient publiés, les rapports publics annuels demeurent un vecteur de communication privilégié pour faire connaître les résultats des contrôles, enquêtes et évaluations conduits par les six chambres de la Cour, les vingt-trois chambres régionales et territoriales des comptes ou par les formations inter-juridictions.

Le contenu des projets de rapports publics est défini par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un est le rapporteur général de ce comité. Enfin, les projets de rapports publics sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, la Cour peut rendre publiques toutes les observations définitives qui concluent ses travaux. Leur publication ne préjuge pas des autres suites, non publiées, qu'elle est susceptible de leur réserver, notamment des saisines de la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités judiciaires.

\*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr). Ils sont diffusés par la Documentation française.



## Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2019*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite de chaque insertion. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Pannier, Cazala, Mme Morell, MM. Rameix, Perrot, Gautier, Barbé, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Vivet, Diricq, Lefebvre, Charpy, Martin, Ténier, Lair, Mme Trupin, M. Selles, Mme Podeur, M. de Gaulle, Mme Monique Saliou, M. Uguen, Mme Carrère-Gée, MM. Guédon, Zerah, Mousson, Guérault, Mme Bouygard, MM. Feller, Frenzt, Clément, Le Mer, Rousselot, Laboureix, Glimet, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Perrin, Delaporte, de La Guéronnière, Brunner, Guillot, Duwoye, Aulin, Potton, Mmes de Coincy, Périn, MM. Ortiz, Saudubray, Rolland, Cabourdin, Mmes Dujols, Bouzanne des Mazery, Soussia, M. Basset, Mme Faugère, M. Rocca, Mme Périgord, MM. Belluteau, Appia, Allain, Mme Gravière-Troadec, MM. Samaran, Dubois, Fialon, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, M. Giannesini, Mmes Hamayon, Mondoloni, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, de Puylaroque, Thibault, Duboscq, Mme Dokhelar, MM. Lejeune, Vught, Feltesse, Sciacaluga, Girardi, Champion, Mme de Mazières, MM. Beaux, Montarnal, Boullanger, Mme Mercereau, conseillers maîtres, MM. Corbin de Mangoux, Jau, Cordet, Collin, Guégano, Mme Gastaldo, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, assisté selon les textes examinés de M. Duchadeuil, président de chambre maintenu, Mme Morell, MM. Tournier, Diricq, Charpy, Martin, Ténier, Mme Trupin, MM. Uguen, Antoine, Rousselot, Glimet, Mme Latare, M. Rolland, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Rocca, Dubois, Allain, Samaran, Mme Girardin, M. de Puylaroque, Mme Dokhélar, M. Lejeune, Mme de Mazières, M. Montarnal, conseillers maîtres, MM. Michelet, Thomas, Bizeul, Sire, Mmes Charolles, Guillot, MM. Jourdan, Bourquard, Mme Prevost-Mouttalib, conseillers référendaires, Mme Luccioli, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. du Breil de Pontbriand, Mme Renet, présidents de section de chambre régionale des comptes, Mme Fonlupt, M. Mircher, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, MM. Lesquoy, Merlin, conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Manceau, M. Perdreau, auditeurs, M. Borgy, Mmes Brillaud-Claveranne, Daros-Plessis, Delpech Colonna-d'Istria, M. Doumeix, Mmes Duchêne, Guidoni, M. Le Nocher, Mme Pujau-Boscq, MM. Personnaz, Samyn, rapporteurs extérieurs ;
- en ses conclusions, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur la totalité des textes : M. Bertucci, Mme Pittet, M. Miller, Mmes Casas, Coudurier, conseillers maîtres.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

## **Tome I - Les observations :**

### **Deuxième partie – Les politiques publiques**

- M. Champion, conseiller maître, pour *La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir* ;

### **Troisième partie – La gestion publique**

- M. Champion, conseiller maître, pour *L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer* ;



### **Quatrième partie – Les territoires**

- Mme Gravière-Troadec, conseiller maître, pour *La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir* ;
- M. Feltesse, conseiller maître, pour *Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan* ;
- M. Courtois, conseiller maître, pour *Les communes défavorisées d’Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d’ampleur* ;

### **Tome II – Le suivi des recommandations :**

#### **Chapitre II – La Cour insiste**

- M. Champion, conseiller maître, pour :
  - *Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités* ;
  - *Le contrôle de la sécurité sanitaire de l’alimentation : des progrès insuffisants, des réformes indispensables* ;
- M. Zerah, conseiller maître, pour *Le groupe Agence française de développement, mutations et nouvelle ambition* ;

#### **Chapitre III – La Cour alerte**

- M. Champion, conseiller maître, pour *La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation*.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 janvier 2019



## Formations et rapporteurs

La préparation des 23 insertions rassemblées dans le présent rapport a été assurée, sous la coordination du rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, par :

- les six chambres de la Cour des comptes, présidées par M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
  - Île-de-France, présidée par M. Martin ;
  - Occitanie, présidée par M. Pezziardi ;
- trois formations interjuridictions (communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes), présidées par M. Duchadeuil, président de chambre maintenu, et par Mme Dokhélar et M. Pezziardi, présidents de chambre régionale des comptes.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, M. Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Les magistrats<sup>1</sup> et rapporteurs extérieurs<sup>2</sup> de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont contribué, en qualité de rapporteurs<sup>3</sup>, au présent rapport :

| <b>TOME I – LES OBSERVATIONS</b>  |   |
|---|---|
| <b>Chapitre I – Les finances publiques</b>  |   |
| La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)   | Rapporteurs : Éric Dubois, conseiller maître, Vianney Bourquard, conseiller référendaire, Vladimir Borgy, rapporteur extérieur<br>Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître, président de section |
| <b>Chapitre II – Les politiques publiques</b>   |   |
| 1. La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions | Rapporteuse : Valérie Charolles, conseillère référendaire<br>Contre-rapporteuse : Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section  |
| 2. La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever  | Rapporteurs : Stéphane Jourdan, Laurent Michelet, conseillers référendaires, Sandrine Duchêne, rapporteure extérieure<br>Contre-rapporteuse : Brigitte Girardin, conseillère maître                             |

<sup>1</sup> Les *magistrats de la Cour des comptes* comprennent les *auditeurs*, les *conseillers référendaires*, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître autres que juridictionnelles.

Les *magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes* comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

<sup>2</sup> Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les *rapporteurs extérieurs* (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.

Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou des assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

<sup>3</sup> Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ou en élaborant les insertions au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

|  |  |
|--|--|
| <p>3. La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir</p>  | <p>Rapporteurs : Céline Prévost-Mouttalib, conseillère référendaire, Jean-Christophe Bras, rapporteur extérieur<br/>                 Contre-rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître, président de section</p>  |
| <p><b>Chapitre III : La gestion publique</b></p>   |  |
| <p>1. L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer</p>  | <p>Rapporteurs : Paul de Puylaroque, conseiller maître (jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre), Erwan Samyn, rapporteur extérieur<br/>                 Contre-rapporteuse : Pascale Bouzanne des Mazery, conseillère maître</p>  |
| <p>2. La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre</p>  | <p>Président : Marie-Christine Dokhélar, conseillère maître, présidente de chambre régionale des comptes<br/>                 Rapporteuse : Paule Guillot, conseillère référendaire, vice-présidente de chambre régionale des comptes<br/>                 Contre-rapporteur : Philippe Sire, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes</p>                             |
| <p>3. Le Mobilier national et les manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle</p>                | <p>Rapporteur : Pascal Samaran, conseiller maître<br/>                 Contre-rapporteur : Jacques Tournier, conseiller maître, président de section</p>   |
| <p><b>Chapitre IV : Les territoires</b></p>  |  |
| <p>1. Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur</p>  | <p>Président : Christian Martin, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes<br/>                 Rapporteurs : Gilles Bizeul, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes, Régis Mircher, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Guillaume Lesquoy, conseiller de chambre régionale des comptes</p>                                      |
| <p>2. La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider</p> | <p>Président de la formation interjuridictions : Pascal Duchadeuil, président de chambre maintenu<br/>                 Rapporteur général de la formation : Dominique Antoine, conseiller maître<br/>                 Rapporteurs : Christine de Mazières, conseillère maître, Nicolas Rocquet, conseiller référendaire<br/>                 Contre-rapporteur : Jacques Ténier, conseiller maître</p> |

|   |   |
|---|---|
| 3. La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir                   | Rapporteurs : Michel Thomas, conseiller référendaire, Marie-Christine Delpech Colonna d'Istria, rapporteure extérieure<br>Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section |
| 4. Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan  | Président : André Pezziardi, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes<br>Rapporteure : Valérie Renet, présidente de section de chambre régionale des comptes                   |
| <b>TOME II – LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS</b>   |   |
| <b>Chapitre I : La Cour constate des progrès</b>  |   |
| 1. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter | Rapporteure : Emilie Manceau-Darrivere, auditrice<br>Contre-rapporteure : Hélène Morell, conseillère maître   |
| 2. Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser                                     | Rapporteurs : Jacques Ténier, conseiller maître, Stéphanie Guidoni, rapporteure extérieure<br>Contre-rapporteur : Jean-Luc Uguen, conseiller maître   |
| <b>Chapitre II : La Cour insiste</b>  |   |
| 1. Le groupe Agence française de développement, mutations et nouvelle ambition  | Rapporteure : Marion Pujau Boscq, rapporteure extérieure<br>Contre-rapporteur : Yves Rolland, conseiller maître, président de section   |
| 2. Les trains intercités : une réforme à achever  | Rapporteur : Jérôme Perdreau, auditeur<br>Contre-rapporteur : Bernard Lejeune, conseiller maître  |
| 3. Radio-France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financières toujours fragile                | Rapporteur : Charles Personnaz, rapporteur extérieur<br>Contre-rapporteur : Emmanuel Glimet, conseiller maître  |
| 4. La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager   | Rapporteure : Florence Brillaud-Claveranne, rapporteure extérieure<br>Contre-rapporteur : Eric Allain, conseiller maître, président de section  |

|  |   |
|--|---|
| 5. Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro                   | Président : André Pezziardi, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes<br>Rapporteurs : Jean-Paul Saleille, président de section de chambre régionale des comptes, Gaëlle Fonlupt, première conseillère de chambre régionale des comptes                  |
| 6. Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités                              | Rapporteuse : Esmeralda Lucioli, conseillère référendaire en service extraordinaire<br>Contre-rapporteuse : Pascale Bouzanne des Mazery, conseillère maître   |
| 7. Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider               | Rapporteur : Pierre Rocca, conseiller maître, Aurélien Hauser, rapporteur extérieur<br>Contre-rapporteur : Jacques Basset, conseiller maître  |
| <b>Chapitre III : La Cour alerte</b>   |   |
| 1. La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation   | Rapporteuses : Martine Latare, conseillère maître, Stéphanie Daros-Plessis, rapporteure extérieure<br>Contre-rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître, président de section  |
| 2. L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative | Rapporteurs : Claude Trupin, Joël Montarnal, conseillers maîtres, Baptiste Le Nocher, rapporteur extérieur<br>Contre-rapporteuse : Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section   |
| 3. La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances        | Président : Christian Martin, président de chambre régionale des comptes<br>Rapporteurs : Romuald du Breil de Pontbriand, président de section de chambre régionale des comptes, Sébastien Doumeix, rapporteur extérieur, Hervé Merlin, conseiller de chambre régionale des comptes |





## Introduction

Créée en 1807, la Cour des comptes a pour mission fondamentale de s'assurer du bon emploi de l'argent public. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre, d'une part, du droit reconnu à la société de « demander compte à tout agent public de son administration » et, d'autre part, du droit pour les citoyens « de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », conformément aux articles 15 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Cette mission a été confortée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis lors, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « 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 ».

Les juridictions financières ont ainsi pour missions essentielles : de rapporter les résultats de l'action publique à ses objectifs et aux moyens consacrés pour les atteindre ; de s'assurer des engagements pris au nom du peuple français et des règles votées par ses représentants ; d'informer le citoyen de l'usage qui est fait de l'argent public ; de mettre en lumière à la fois les situations de gaspillage et les pratiques efficaces de gestion ; de proposer des recommandations utiles aux décideurs.

Alors que nos concitoyens expriment des attentes toujours plus fortes à l'égard des gestionnaires publics, que les questions du consentement à l'impôt, du poids des prélèvements obligatoires, de l'efficacité de la dépense publique, de la qualité des services publics, de la transparence et de la probité sont plus que jamais en débat, la Cour témoigne par la publication de son rapport public annuel de sa place particulière au sein de nos institutions et de l'action qu'elle mène au service des Français.

\*

\*\*

En premier lieu, la Cour exerce ses missions dans le cadre de règles et de procédures qui garantissent l'indépendance et la crédibilité des constats et des recommandations qu'elle est amenée à formuler.

Trois principes fondamentaux gouvernent en effet la réalisation de ses travaux, aussi bien pour la conduite des contrôles, enquêtes et évaluations que pour l'élaboration des rapports publics.

D'abord, l'**indépendance** : la Cour est indépendante du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif et placée, comme l'a appelé le Conseil constitutionnel, à équidistance de ceux-ci. Outre l'inamovibilité statutaire des magistrats qui la composent, cette indépendance se traduit par une triple liberté : liberté de programmation de ses travaux et du choix de ses contrôles et de ses enquêtes ; liberté pour l'adoption de ses observations et recommandations ; liberté éditoriale dans le choix ses publications.

Le programme des travaux de la Cour est arrêté chaque année par le Premier président, après avis du Procureur général. Il repose sur des priorités stratégiques librement déterminées par la Cour, en fonction des risques et des enjeux qu'elle a identifiés : contribuer à la modernisation et à la performance de la gestion publique ; maîtriser les risques d'atteinte à la régularité et à la probité ; accentuer l'efficacité des politiques publiques à forts enjeux ; identifier les leviers d'optimisation des finances publiques.

Ensuite, la **collégialité** : une production de la Cour n'est jamais l'œuvre d'un seul magistrat, mais toujours l'aboutissement d'un travail collectif des membres de l'institution. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont, de manière systématique, examinés et délibérés de façon collégiale.

L'un des magistrats membres de la collégialité assure le rôle de contre-rapporteur, chargé de veiller au respect des procédures d'instruction et des normes professionnelles, ainsi qu'à la qualité des travaux. Il en va de même pour les projets de rapport public. Par le croisement des points de vue qu'ils permettent, les délibérés garantissent l'objectivité et la neutralité des analyses, des constats et des propositions, adoptés par la Cour.

Enfin, la **contradiction** : toutes les constatations et appréciations des juridictions financières sont soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives, puis le cas échéant publiées, qu'après prise en compte des observations reçues et, s'ils en formulent la demande, après audition des responsables. Dans les rapports publics, des réponses des organismes et collectivités intéressées ainsi que de toute personne explicitement mise en cause accompagnent toujours le texte de la Cour.

La contradiction permet d'instituer un dialogue avec les organismes contrôlés et d'améliorer la pertinence des observations de la Cour. Véritable garantie, elle contribue à l'équité, à la qualité et à la régularité des décisions de l'institution.

\*

En second lieu, forte de ces principes et de ces règles de procédure, et conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, la Cour s'attache à éclairer les décideurs publics et les citoyens, à s'assurer de la régularité de la gestion et de la probité des gestionnaires ainsi qu'à rechercher une efficacité et une efficience accrues de la dépense publique, en exerçant à ce titre un rôle de force de proposition.

D'abord, la Cour rend désormais publique une part importante de ses travaux, en ayant recours à une pluralité de vecteurs de communication, dont elle s'efforce de moderniser la forme pour les rendre plus accessibles.

Si la publication du rapport public annuel demeure un rendez-vous phare avec les Français, elle est complétée, tout au long de l'année, par la communication à intervalles réguliers de rapports publics thématiques, de rapports remis au Parlement et au Gouvernement, de rapports en matière de finances publiques, de référés, c'est-à-dire de communications aux ministres, ou encore de rapports sur les organismes faisant appel aux dons publics.

Alors que la société est confrontée à la complexité croissante des sujets sociaux, économiques, budgétaires, financiers et fiscaux, ainsi qu'à la propagation croissante de fausses informations, la Cour s'attache, par des analyses indépendantes, accessibles, étayées et contredites, à objectiver les termes du débat public sur un grand nombre de questions. L'ensemble des données chiffrées qui étayent les rapports de la Cour est ouvert et accessible à tous sur le site internet *Data.gouv.fr*. Sans jamais se substituer aux autorités élues, auxquelles la charge de la décision publique revient, elle contribue ainsi à éclairer la discussion et à proposer des réponses aux problèmes qu'elle constate.

Dans cet exercice, la Cour, contrairement à une idée communément répandue, ne se contente pas de développer des analyses critiques de la gestion publique. Elle constate, lorsqu'il y a lieu, la performance ou la réussite de l'action publique, s'attache à être force de proposition et porte, comme le lui a demandé le législateur, une attention particulière aux suites réservées à ses recommandations.

Devant des choix de politiques publiques souvent difficiles et des arbitrages souvent lourds d'enjeux, la Cour formule de manière systématique, dans toutes ses publications, des recommandations aussi opérationnelles et précises que possible. De même, elle s'applique à relever, chaque fois que possible, les progrès réalisés par les administrations et à mettre en lumière les bonnes pratiques.

Le rapport public annuel rend ainsi compte (tome I) des observations et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés chaque année, en application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, qui dispose que « la Cour des comptes adresse au président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

La sélection opérée reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes et les principaux constats qu'elles en ont tirés, ainsi que l'objectif d'éclairer la diversité des politiques et des gestions publiques.

Par ailleurs, afin de s'assurer de la mise en œuvre effective de ses recommandations, la Cour s'attache, dans le cadre de sa programmation, à effectuer chaque année des enquêtes de suivi. Celles-ci, qui permettent de vérifier les suites données à ses recommandations, sont l'occasion de dresser le bilan exhaustif des effets des contrôles précédents.

Le rapport public annuel vient ainsi mettre en valeur cet exercice de suivi (tome II). Les insertions y sont classées en trois catégories, en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations formulées par les juridictions financières. Chacune de ces catégories est matérialisée par une couleur : vert, lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ; orange, pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent suffisants ; rouge, lorsque la situation a peu ou pas évolué, voire s'est détériorée.

Au-delà de ces enquêtes, la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a institutionnalisé le suivi des recommandations de la Cour, pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même.

Ainsi, désormais, les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ; les ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent présenter, devant leur assemblée délibérante, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, un rapport sur « les actions [qu'ils ont] entreprises à la suite des observations

de la chambre régionale des comptes » ; le rapport public annuel comporte une présentation des suites données aux observations et recommandations de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, établie sur la base des « comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de leur fournir ».

Le suivi statistique des recommandations formulées par la Cour (entre 2015 et 2017) et par les chambres régionales et territoriales des comptes (entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017), auquel est également consacré le tome II du rapport public annuel, porte sur 1 571 recommandations pour la Cour et 1 951 recommandations pour les chambres régionales et territoriales. Cette analyse est illustrée d'exemples de suivi des recommandations formulées par les juridictions financières.

La Cour et les chambres régionales et territoriales établissent des indicateurs de suivi de leurs recommandations, déterminés à partir d'une cotation des suites données à chacune de leurs recommandations par les administrations et organismes qui en sont destinataires. Pour la Cour, 72,4 % des recommandations formulées au cours des trois dernières années sont totalement ou partiellement mises en œuvre en 2018 ; il en est de même de 78,9 % des recommandations formulées dans les rapports définitifs transmis l'année précédente par les chambres régionales et territoriales. De réels efforts sont donc accomplis, grâce à la mobilisation des administrations et des décideurs publics, avec des effets financiers parfois substantiels.

Ainsi, si le rapport public annuel conduit la Cour à relever, des situations de gestion critiquables et qui appellent des mesures correctrices ou des réformes, l'ensemble de ses travaux visent à contribuer à l'amélioration de la gestion publique. Ils portent ainsi fréquemment à la connaissance des citoyens les efforts réalisés dans les services publics afin d'engager des transformations ambitieuses et d'accroître l'efficacité des dépenses.

Enfin, pour être à la hauteur des missions qui leur sont confiées et demeurer en prise avec les réalités de l'action publique, les juridictions financières s'appliquent à elles-mêmes ce qu'elles recommandent aux autres et, ainsi, se transforment en permanence.

Refonte de leur organisation interne, engagement dans la mutation du numérique, élévation du niveau de leurs exigences professionnelles, alignement du réseau des chambres régionales des comptes sur la nouvelle carte des régions métropolitaines : la conduite du changement, parfois difficile, est continue.

Le rapport annuel, qui constitue aussi une sorte de « rapport d'activité » de l'année (tome III), illustre les efforts accomplis par les juridictions financières pour évoluer et rester en phase avec les exigences du contrôle du bon emploi des deniers publics.

\*

Rendu public depuis 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes s'adresse donc à la fois aux pouvoirs publics et à l'ensemble des citoyens, pour les informer sur le bon emploi des fonds publics.

Son **premier tome, intitulé « Les observations »**, présente un éventail varié d'exemples concrets de contrôles conduits par la Cour et les chambres régionales et territoriales, couvrant l'ensemble du champ de l'action publique.

Le premier chapitre expose la situation actualisée des finances publiques à la lumière des évolutions intervenues depuis le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018. Les deux chapitres suivants fournissent des illustrations de contrôles de politiques et de gestions publiques, tandis que le quatrième et dernier chapitre de ce tome concerne l'action publique territoriale.

Le **deuxième tome, intitulé « Le suivi des recommandations »**, comporte trois chapitres consacrés aux résultats des enquêtes de suivi de la Cour, classées en trois catégories comme indiqué précédemment (« la Cour constate des progrès » ; « la Cour insiste » ; « la Cour alerte »).

Conformément à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, ils sont complétés par deux autres chapitres qui dressent un bilan du suivi des recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Le **troisième et dernier tome, intitulé « L'organisation et les missions »**, propose quant à lui une vision d'ensemble des missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que des résultats de leur exercice.

Une première partie présente brièvement l'organisation de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les moyens humains et financiers dont elles sont dotées, conformément à l'article L. 143-8 du code des juridictions financières. Une deuxième partie expose les missions confiées aux juridictions financières, et la manière dont celles-ci les exercent, en les illustrant par des travaux réalisés en 2018. Enfin, une **annexe** présente les principales données d'activité des chambres régionales et territoriales des comptes.

# **Chapitre I**

## **Les finances publiques**

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





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

---

## PRÉSENTATION

---

*Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public s'établirait à 2,7 points de PIB en 2018, comme en 2017. Mesuré en termes structurels, c'est-à-dire en neutralisant l'impact des facteurs exceptionnels et de la conjoncture économique, le solde structurel serait lui aussi stable par rapport à 2017.*

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

*Des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages, d'un montant important, ont été prises en toute fin d'année 2018. Elles ont conduit à dégrader le déficit public, désormais prévu par le Gouvernement à 3,2 points de PIB en 2019. Le déficit structurel serait au mieux stable et la dette publique rapportée au PIB augmenterait de nouveau, contrairement à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques.*

*Les perspectives de finances publiques pour 2019 sont affectées d'une fragilité toute particulière. En effet, seule une partie des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages a été intégrée à la loi de finances. Le respect de la prévision de solde public du Gouvernement suppose donc que les mesures contenues dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales votées en fin d'année 2018, qui accroissent le déficit de 3,7 Md€, soient compensées par les économies et les recettes supplémentaires que le Gouvernement a annoncées, mais qui demandent encore à être traduites en dispositions législatives ou réglementaires. De plus, le scénario macroéconomique du Gouvernement, qui reste celui présenté en septembre 2018 lors du dépôt du PLF, ne tient compte ni de l'impact macroéconomique des mesures prises en fin d'année, ni, en sens inverse, de la dégradation de la conjoncture survenue depuis lors en Europe.*

---

*Ce chapitre analyse tout d'abord la situation des finances publiques en 2018 (I), puis la prévision pour 2019 (II).*

*Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 22 janvier 2019.*

---

## **I - En 2018, les déficits effectif et structurel demeureraient élevés**

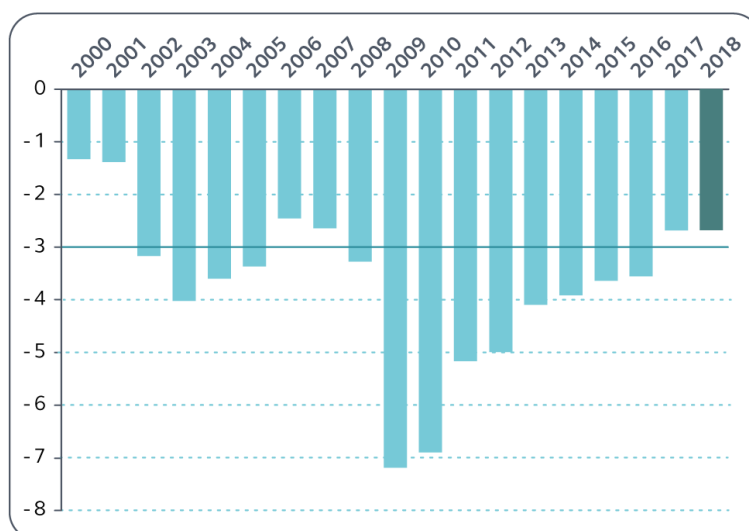
Dans sa dernière prévision, associée à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, le Gouvernement table sur un déficit public de 2,7 points de PIB en 2018. Cette prévision, très proche de celle de la loi de finances initiale, est plus dégradée (de 0,4 point de PIB) que l'actualisation qu'en avait faite le Gouvernement dans le Programme de stabilité d'avril 2018. Elle est également plus élevée de 0,1 point de PIB que celle du projet de loi de finances (PLF), du fait d'un ajustement à la baisse des prévisions de rentrées fiscales et sociales.

### **A - Le déficit effectif serait proche de celui de 2017**

Selon la dernière prévision du Gouvernement, après huit années de baisse ininterrompue, le déficit public s'établirait en 2018 à 2,7 points de PIB, soit le même niveau qu'en 2017.

Les éléments disponibles au 22 janvier 2019 laissent penser que cette prévision devrait être atteinte. Les résultats de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement sont même plus favorables que ce qui était inscrit dans la prévision. Leur traduction en comptabilité nationale ne sera toutefois pas disponible avant la fin mars 2019. Par ailleurs, les résultats comptables partiels disponibles sur les collectivités territoriales sont cohérents avec la prévision du Gouvernement, mais, compte tenu des données qui restent à collecter, le résultat définitif est encore, à ce stade de l'année, incertain. Il en est de même concernant les comptes de l'ensemble des administrations de sécurité sociale pour lesquelles les données, incomplètes, disponibles sur le régime général sont elles aussi cohérentes avec la prévision du Gouvernement.

**Graphique n° 1 : le solde des administrations publiques de 2000 à 2018 (en points de PIB)**



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

## B - Le déficit structurel ne se réduirait pas

Le solde effectif et son évolution sont pour une part liés à la conjoncture économique. Ils sont aussi affectés par des facteurs exceptionnels qui modifient le solde d'une année sans conséquence à long terme sur le solde public. Il en a été ainsi en 2017 du remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes, dû à l'invalidation par le Conseil constitutionnel de cette taxe, et de la surtaxe d'impôt sur les sociétés introduite pour en compenser le coût pour les finances publiques. Il en sera de même en 2019 du remplacement du crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (CICE) par un allègement de cotisations, qui se traduit sur la seule année 2019 à la fois par des versements importants de CICE, au titre des salaires de 2018 et des années antérieures, et par la baisse de cotisations sur les salaires de 2019.

Le solde structurel est celui qui serait enregistré hors facteurs exceptionnels et si l'activité économique était à son niveau « potentiel » (cf. encadré).

### **Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public**

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques sont affectées par les mesures nouvelles, généralement votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de l'effet de ces fluctuations pour en déduire le solde « structurel » calculé en pratique en suivant les étapes ci-dessous :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations conjoncturelles du PIB, et calcul de l'écart de production, soit la différence entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité<sup>4</sup> proche de 1) ; compte tenu du ratio des dépenses publiques au PIB (un peu plus de 50 points), le solde conjoncturel est approximativement égal à la moitié de l'écart de production ;
- évaluation des facteurs exceptionnels et temporaires qui affectent le solde effectif ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme de ces facteurs exceptionnels et temporaires et de sa composante conjoncturelle.

Lorsque la conjoncture est défavorable (comme à la fin des années 2000), le solde structurel est ainsi moins dégradé que le solde effectif ; inversement, lorsqu'elle est favorable (comme à la fin des années 1980 ou des années 1990), le solde structurel est plus dégradé que le solde effectif.

---

<sup>4</sup> L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette, en %, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation donnée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 %, l'élasticité sera ainsi de 2. On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles évoluent quand le PIB varie de 1 %.

Selon le Gouvernement, le déficit structurel serait de 2,3 points de PIB (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 1 : décomposition du solde public en 2016, 2017 et 2018**

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

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

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

Selon les évaluations du Gouvernement, le déficit structurel ne se réduirait pas par rapport à 2017. Généralement dénommée « effort en dépense », la contribution des dépenses à la réduction du solde structurel s'élèverait à 0,2 point de PIB. Elle serait compensée par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires d'un montant équivalent.

Les dépenses, une fois déduite la hausse de l'indice des prix à la consommation hors tabac (+1,6 %), se seraient stabilisées en volume, soit une évolution sensiblement inférieure à celle, de 0,6 %, prévue en loi de programmation des finances publiques (LFPF). Ce résultat a été obtenu grâce notamment à un pilotage strict des dépenses de l'État et de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM). Il doit néanmoins être relativisé car il ne provient pas d'une évolution des dépenses moins rapide que prévu en LFPF, mais d'une hausse plus forte qu'attendu des prix à la consommation.

De plus, ce surcroît d'inflation est imputable presque intégralement à la hausse des prix des produits pétroliers (en moyenne sur l'année 2018 par rapport à 2017). En conséquence, lorsque l'on utilise les prix du PIB (en hausse, plus modérée, de 0,9 % en 2018) pour mesurer l'évolution en volume de la dépense publique, celle-ci progresse de 0,7 %. L'effort en dépense, qui repose sur cette dernière définition de la croissance du volume de la dépense, est ainsi limité à 0,2 point de PIB, inférieur à celui prévu en LFPF (0,4 point de PIB).

Il convient à cet égard de noter qu'un surcroît d'inflation imputable aux prix des produits pétroliers est généralement défavorable dès la première année aux finances publiques (cf. encadré).

### **Impact d'un surcroît d'inflation sur les finances publiques**

Une hausse uniforme des prix est favorable au solde des administrations publiques (APU) à court terme. En effet, elle se traduit de manière assez immédiate par une augmentation des recettes publiques, de nombreuses recettes fiscales et sociales croissant avec l'indice des prix à la consommation, alors que les dépenses publiques ne sont que très peu affectées à court terme, les dépenses, notamment celles de l'État, étant largement contraintes par les budgets votés. La charge d'intérêts fait toutefois exception, du fait des obligations indexées sur l'inflation. L'impact positif sur le solde public est réduit ensuite, du fait notamment des mécanismes d'indexation susceptibles de s'appliquer à un certain nombre de postes de dépenses (notamment les prestations sociales et les retraites) et de l'ajustement, plus ou moins marqué, des autres dépenses à la hausse des prix. À moyen terme, cet impact, qui dépend notamment de l'importance des mécanismes d'indexation des dépenses et des barèmes fiscaux, est incertain.

En revanche, un surcroît d'inflation qui trouve son origine dans une augmentation des prix du pétrole a, de manière générale, un impact négatif sur le solde public dès la première année. Si une telle hausse des prix entraîne bien une augmentation directe de certaines recettes (en particulier celles de la TVA sur les produits pétroliers), elle pèse en revanche sur les recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du fait de la diminution du volume de la consommation des ménages en produits pétroliers. De plus, les recettes d'impôt sur les sociétés sont pénalisées par la baisse des bénéfices qui résulte de la hausse du prix d'achat des produits pétroliers par les entreprises. Elle entraîne enfin une hausse des charges d'intérêts.

L'impact sur le solde public d'une hausse des prix pétroliers reste défavorable les années suivantes : si les recettes sont poussées à la hausse par l'augmentation générale des prix, elles sont en revanche pénalisées par la réduction de l'activité qui en résulte, et la hausse de la dépense due à l'augmentation de l'inflation pèse sur le solde. Selon le modèle Mésange de l'Insee et du Trésor, cet impact est nettement accru par rapport à celui enregistré la première année.

Avec un déficit structurel de 2,3 points de PIB, la France reste très éloignée de l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel fixé à - 0,4 point de PIB par les lois de programmation des finances publiques de 2014 et de 2018, en application des règles européennes adoptées en 2012 (qui imposent un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB).

De plus, la stabilité prévue du solde structurel s'écarte de nos engagements européens. En effet, ces derniers demandent à un pays qui, comme la France, se situe dans le volet préventif du pacte de stabilité (en raison d'un déficit effectif en dessous du seuil de 3 points de PIB, d'une dette supérieure à 60 points de PIB et d'un déficit structurel supérieur à son

objectif de moyen terme) de réduire son déficit structurel de 0,6 point de PIB par an<sup>5</sup>. Cette règle stricte est toutefois assortie de certaines marges : une réduction moindre, de 0,1 point seulement de réduction sur un an ou de 0,35 point par an en moyenne sur deux ans, est ainsi permise. Avec la stabilité prévue en 2018, le solde structurel ne satisferait pas aux règles européennes, même une fois ces marges prises en compte.

### **C - La dette publique rapportée au PIB progresserait encore légèrement, à la différence des autres pays européens**

Selon la prévision pour 2018 associée au projet de loi de finances, la dette publique rapportée au PIB aurait encore augmenté pour atteindre 98,7 points de PIB. La dette des administrations de sécurité sociale et celle des collectivités locales se seraient réduites, au contraire de celle de l'État (tableau n° 2).

**Tableau n° 2 : dette publique par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)**

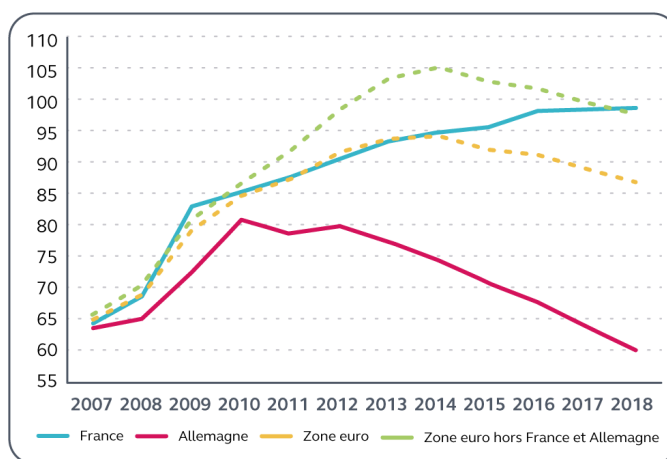
|   | 2016        | 2017        | 2018        |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Administrations publiques centrales           | 79,1        | 79,9        | 81,1        |
| Administrations publiques locales             | 9,0         | 8,8         | 8,5         |
| Administrations de sécurité sociale           | 10,1        | 9,9         | 9,1         |
| <b>Ensemble des administrations publiques</b> | <b>98,2</b> | <b>98,5</b> | <b>98,7</b> |

Source : *Rapport économique social et financier pour 2019.*

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total.

La dette publique de la France est ainsi restée en 2018 sur une trajectoire divergente de celles de l'Allemagne et de la zone euro : la dette publique allemande qui, rapportée au PIB, baisse continûment depuis 2012, devrait être revenue au seuil de 60 points de PIB en 2018 ; celle du reste de la zone euro diminue depuis 2015 et serait passée en dessous de celle de la France en 2018.

<sup>5</sup> Les textes européens stipulent que l'effort doit être strictement supérieur à 0,5 point de PIB, ce qui signifie, selon l'interprétation de la Commission et du Conseil européen, un effort au moins égal à 0,6 point de PIB.

**Graphique n° 2 : dette publique (en points de PIB)**

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

Note : le reclassement par l'Insee, en septembre 2018, de SNCF-Réseau en administration publique relève le ratio de la dette publique de 1,6 point de PIB à compter de 2016.

\*

\*\*

Au total, malgré une croissance encore relativement favorable (1,7 % selon le Gouvernement, 1,5 % selon l'Insee), supérieure aux estimations existantes de la croissance potentielle (1,25 % selon le Gouvernement), le déficit public comme le déficit structurel ne se seraient pas réduits en 2018. La dette rapportée au PIB aurait continué d'augmenter, à rebours de la trajectoire constatée chez une grande majorité de nos partenaires.

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

Pour 2019, la trajectoire de finances publiques inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) a été ensuite substantiellement corrigée, du fait des mesures d'urgence annoncées en réponse au mouvement des « gilets jaunes ». Les prévisions de solde et de dette publics en ressortent dégradées par rapport à 2018, mettant en évidence la fragilité de nos finances publiques et le caractère partiel du redressement opéré.



## **A - Les mesures décidées en fin d'année 2018 modifient la trajectoire de finances publiques**

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoyait une augmentation modérée du déficit public (+0,2 point de PIB, à 2,8 points de PIB), mais une réduction, modérée également (-0,3 point de PIB), du déficit structurel.

Depuis le dépôt du PLF, des mesures fiscales et sociales de soutien au pouvoir d'achat, d'un montant de l'ordre de 11 Md€, ont été décidées, en partie compensées par des hausses de recettes et des baisses de dépenses. Elles ont conduit le Gouvernement à porter à 3,2 points de PIB sa prévision de déficit.

### **1 - Un projet de loi de finances en ligne avec la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018**

Le PLF, globalement cohérent avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, présentait une dégradation du déficit public de 0,2 point de PIB, de 2,6 points de PIB initialement prévu en 2018 à 2,8 points de PIB en 2019. Hors diminution ponctuelle de recettes de 0,9 point de PIB liée à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales et hors remboursements de la taxe de 3 % sur les dividendes, le déficit devait se réduire de 0,5 point de PIB.

#### **L'impact de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisation**

En comptabilité nationale, le CICE est comptabilisé l'année de la déclaration de la créance d'impôt sur les sociétés<sup>6</sup>. Ainsi, le CICE au titre des rémunérations versées en 2018 est pour l'essentiel comptabilisé en 2019. La baisse de cotisations sociales sur les rémunérations versées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 aura quant à elle un impact dès 2019. Le déficit de l'année 2019 sera donc affecté à la fois par les déclarations de CICE au titre de 2018 et par la baisse de cotisations sociales de 2019.

Au total, cette opération réduit les prélèvements obligatoires sur les entreprises de 20,4 Md€ : 24,1 Md€ de baisse de cotisations sociales, en partie compensée par l'effet de l'abaissement du taux de CICE de 7 % à 6 % sur les salaires de 2018 (pour 1,7 Md€) et par l'impact mécanique de la baisse des cotisations sur les résultats des entreprises et donc sur l'impôt sur les sociétés (2 Md€ pour 2019).

<sup>6</sup> À l'inverse, la comptabilité d'entreprise enregistre le CICE l'année de versement des salaires (c'est-à-dire en 2018 au titre des salaires versés en 2018).

Cette amélioration attendue traduisait pour partie le maintien d'une croissance économique (+ 1,7 %) supérieure à la croissance potentielle (+ 1,25 %) : le déficit conjoncturel se réduisait de 0,2 point de PIB. Elle reflétait également une amélioration de nature structurelle, le déficit structurel se réduisant de 0,3 point de PIB dans la prévision du Gouvernement.

Cette amélioration restait toutefois insuffisante pour assurer le respect des engagements européens de la France : compte tenu de la faiblesse de l'ajustement structurel opéré en 2018, ceux-ci demandaient une réduction du déficit structurel d'au moins 0,6 point de PIB<sup>7</sup>. Elle permettait juste de stabiliser la dette publique rapportée au PIB, malgré un programme de cessions d'actifs important. Elle était néanmoins cohérente avec la trajectoire d'assainissement des finances publiques tracée par la LFPF. Ce n'est plus le cas avec la loi de finances finalement votée qui incorpore le coût des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages prises en fin d'année 2018.

## **2 - Des mesures décidées en fin d'année aux conséquences importantes pour les finances publiques**

Les mesures en faveur du pouvoir d'achat décidées en fin d'année représentent près de 11 Md€ et sont constituées, principalement, de baisses de prélèvements obligatoires et de quelques hausses de dépenses. Les baisses de prélèvements obligatoires résultent de l'annulation de la hausse prévue en PLF de la fiscalité des produits énergétiques (3,9 Md€), du non-assujettissement à l'impôt sur le revenu et de l'avancement au 1<sup>er</sup> janvier de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires initialement prévue au 1<sup>er</sup> septembre 2019 (2,4 Md€), de l'annulation de la hausse de la CSG pour une partie des retraités (1,3 Md€). Les hausses de dépenses correspondent essentiellement à celle de la prime d'activité (2,8 Md€) et à l'élargissement du périmètre du chèque énergie et de la prime à la conversion (0,4 Md€).

Par ailleurs, le Gouvernement a incité les entreprises à verser à leurs salariés une prime exceptionnelle en l'exonérant de cotisations et d'impôts et considère que cette mesure n'aura aucun impact sur le solde public. Or, il est possible que cette prime vienne se substituer en partie à des hausses de rémunération qui auraient de toute façon eu lieu, ce qui viendrait diminuer les recettes fiscales et sociales. Cette mesure pourrait donc avoir *in fine* un coût pour les finances publiques, très difficile à estimer à ce stade.

Afin de limiter la hausse du déficit public, une niche fiscale sur les bénéficiaires intragroupes a été supprimée en LFI (+0,4 Md€).

---

<sup>7</sup> Afin d'atteindre sur deux ans, le montant minimum requis de 0,7 point de PIB, compte tenu d'un ajustement estimé alors à 0,1 point de PIB pour 2018.

Le Gouvernement a de plus annoncé son intention de restreindre la baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 31 % prévue initialement aux seules entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 250 M€ (soit un surcroît de recettes de 1,7 Md€) et de créer une nouvelle taxe sur les grands acteurs du monde internet (0,5 Md€).

Enfin, des mesures d'économies sur les dépenses de l'État (pouvant atteindre 1,5 Md€) ont par ailleurs été annoncées.

Ces mesures d'accroissement des recettes, ou de réduction des dépenses, qui restent à traduire dans des textes législatifs ou réglementaires, réduiraient de 3,7 Md€ la hausse du déficit pour le ramener à 3,2 points de PIB.

Au total, selon le Gouvernement, l'ensemble de ces mesures accroissent le déficit prévu en PLF de plus de 7 Md€ (cf. tableau 3), soit de l'ordre de 0,3 point de PIB.

**Tableau n° 3 : impact sur le solde public des principales mesures annoncées depuis les PLF et PLFSS pour 2019 (en Md€)**

| Mesures   | Montant      |
|---|--------------|
| <b>Mesures prises en LFSS</b>   | <b>- 0,4</b> |
| Restauration de certaines niches sociales   | - 0,4        |
| <b>Mesures adoptées en LFI lors du débat parlementaire</b>  | <b>- 7,0</b> |
| Augmentation du chèque énergie et de la prime à la conversion   | - 0,4        |
| Révision à la hausse des aides personnelles au logement, liée notamment au décalage de la prise en compte des revenus contemporains | - 0,3        |
| Annulation de la hausse de fiscalité énergétique  | - 3,9        |
| Augmentation de la prime d'activité   | - 2,8        |
| Augmentation de l'imposition des plus-values de cession intragroupe   | 0,4          |
| <b>Mesures prises dans loi portant mesures d'urgence économiques et sociales</b>  | <b>- 3,7</b> |
| Défiscalisation et avancement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires                               | - 2,4        |
| Annulation de la hausse de CSG pour les retraites modestes  | - 1,3        |
| Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle pour les salariés du secteur privé          | 0            |
| <b>Mesures annoncées et restant à adopter</b>   | <b>3,7</b>   |
| Taxe sur les grands acteurs du monde internet   | 0,5          |
| Report de la baisse de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 M€  | 1,7          |
| Économies sur les dépenses de l'État  | 1,5          |
| <b>Total</b>  | <b>- 7,4</b> |

Source : Cour des comptes à partir de la loi de finances et de ses documents annexés et de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

La prise en compte « en base », dans la LFI, de la moins-value de recettes pour 2018 par rapport aux prévisions du PLF (0,1 point de PIB) et les mesures de fin d'année 2018 (0,3 point de PIB) dégraderaient le déficit public prévu par le Gouvernement de 0,4 point de PIB, ce qui le porterait de 2,8 à 3,2 points de PIB. Hors mesures exceptionnelles (transformation du CICE en baisse de cotisation en 2019 et remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2018), le déficit effectif baisserait légèrement (- 0,2 point de PIB) entre 2018 et 2019.

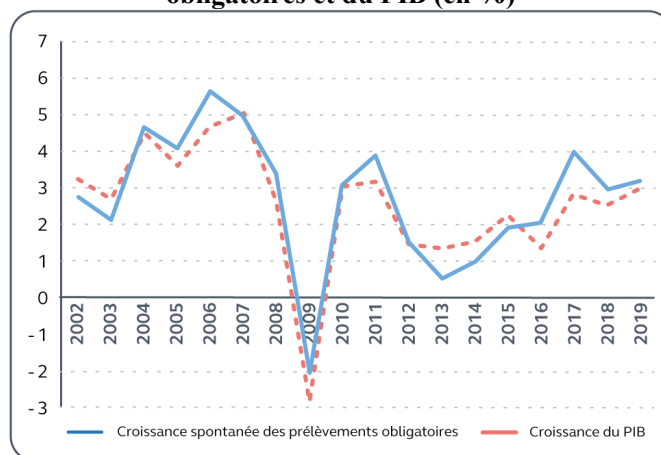
De même, la prévision de déficit structurel serait dégradée de 0,3 point de PIB, pour atteindre 2,3 points de PIB (contre 2,0 prévu dans le PLF), soit le même niveau qu'en 2018.

### 3 - Des mesures massives de baisse des prélèvements obligatoires et une hausse des dépenses équivalente à celle de 2018

Les prélèvements obligatoires seraient pratiquement stables à périmètre constant. En effet, la hausse, à législation constante, des prélèvements obligatoires (+34 Md€) serait très largement compensée par les mesures de baisse décidées (-31 Md€).

Le Gouvernement prévoit une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (ce qu'on appelle aussi leur croissance « spontanée ») de 3,2 %, très proche de celle du PIB en valeur (3,0 %) : l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB serait ainsi légèrement supérieure à l'unité, sa valeur moyenne entre 2000 et 2017. Avec le scénario économique retenu, cette prévision d'élasticité est plausible.

**Graphique n° 3 : taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires et du PIB (en %)**



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et des données des comptes nationaux de l'Insee.

Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires (de 31 Md€) porteraient à hauteur de 11 Md€ environ sur les ménages (5 Md€ inscrites en PLF auxquels s'ajoutent près de 6 Md€ décidés en fin d'année) et de 20 Md€ sur les entreprises (mais seraient proches de 0 pour celles-ci hors effet de la transformation du CICE en baisse de charges).

Sous les autres hypothèses du projet de loi de finances (scénario économique et croissance à législation constante de ces prélèvements obligatoires) laissées inchangées par le Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires prévu baisserait de 1,3 point de PIB à périmètre constant (1,1 point à périmètre courant).

Hors crédits d'impôts et facteurs exceptionnels, la croissance en valeur des dépenses publiques serait presque stable (+1,7 % en 2019 après +1,6 % en 2018)<sup>8</sup>. En l'absence d'un scénario actualisé d'inflation qui tienne compte de l'impact des mesures prises depuis le dépôt du PLF, mais aussi de la forte baisse des prix du pétrole depuis lors, l'évolution en volume des dépenses publiques ne peut être appréciée à ce stade de manière fiable.

Par rapport à l'exécution 2018, les dépenses de l'État étaient censées augmenter initialement en PLF 2019 de +2,8 Md€ s'agissant de la norme de dépenses pilotables<sup>9</sup> et de +6,4 Md€ s'agissant de l'objectif de dépenses globales de l'État. Les mesures prises fin décembre 2018 entraînent un surcroît de dépenses estimé à 3,5 Md€, que le Gouvernement entend compenser, à hauteur de 1,5 Md€, par des économies annoncées mais non documentées.

Par ailleurs, la croissance prévue des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) est un peu plus modérée en 2019 qu'en 2018 (+2,0 % après +2,2 %) : elle serait portée par l'accélération de l'ONDAM, qui passe de +2,3 % en 2018 à +2,5 % en 2019), mais ralentie par la faiblesse des mesures de revalorisation des prestations sociales (qui évolueraient de 0,3 % en 2019 au lieu de l'indexation usuelle sur l'inflation, permettant une économie de 3,3 Md€). Enfin, les dépenses des administrations publiques locales croîtraient dans la prévision du Gouvernement en 2019 au même rythme qu'en 2018 (+2,6 %).

---

<sup>8</sup> 1,5 % prévu en PLF 2019 + 0,2 point lié aux mesures prises fin décembre 2018 (correspondant à 2,8 Md€ de prime d'activité + 0,4 Md€ de chèque énergie et de prime à la conversion + 0,3 Md€ sur les aides personnalisées au logement, en partie compensés par 1,5 Md€ d'économies budgétaires).

<sup>9</sup> Les dépenses « pilotables » de l'État comprennent les dépenses du budget général de l'État hors contributions au compte d'affectation spécial *Pensions*, hors charges d'intérêts de la dette et hors mission Investissements d'avenir, auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes, les dépenses de quelques programmes des comptes spéciaux du Trésor « pilotables » et les impôts et taxes affectées plafonnées. Elles excluent en revanche les charges d'intérêts et les prélèvements sur recettes au bénéfice de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

La dégradation du solde public par rapport à 2018 porterait sur l'État, soumis au double impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations et aux mesures nouvelles prises pour accroître le pouvoir d'achat. À l'inverse, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'améliorerait légèrement et celui des administrations publiques locales (APUL) rapporté au PIB serait stable entre 2018 et 2019.

**Tableau n° 4 : solde public par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)<sup>10</sup>**

|   | 2017         | 2018         | 2019         |
|---|--------------|--------------|--------------|
| État  | - 2,8        | - 3,1        | - 4,0        |
| Organismes divers d'administration centrale | - 0,1        | - 0,1        | - 0,1        |
| Administrations publiques locales           | 0            | 0,1          | 0,1          |
| Administrations de sécurité sociale         | 0,3          | 0,6          | 0,8          |
| <b>Solde public</b>                         | <b>- 2,7</b> | <b>- 2,7</b> | <b>- 3,2</b> |

Source : *Rapport économique social et financier pour 2019, actualisé à partir des informations fournies par le ministère des comptes publics.*

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total.

## B - Des incertitudes fortes sur le solde 2019

La prévision de solde public pour 2019 finalement retenue en LFI est soumise à plusieurs incertitudes fortes : celles qui tiennent à l'absence d'actualisation du scénario macroéconomique malgré un contexte international et budgétaire qui a sensiblement évolué depuis le dépôt du PLF ; celles qui entourent l'évaluation des mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidées pour 2019 et la prévision de certaines dépenses.

<sup>10</sup> Il est fait l'hypothèse que les mesures de baisse de la CSG et d'avancement de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires prises dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales sont intégralement compensées par l'État aux organismes de Sécurité sociale. Si des dispositions de lois de financement de la sécurité sociale prévoyaient la non-compensation par l'État des allègements de cotisations aux ASSO, cela pourrait conduire à dégrader jusqu'à 0,1 point de PIB le solde des ASSO et à améliorer celui de l'État d'un même montant.

## 1 - Un scénario macroéconomique fragilisé

Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances initiale pour 2019 avait retenu des hypothèses de croissance du PIB en volume de 1,7 % en 2019 comme en 2018, de hausse des prix à la consommation hors tabac de 1,3 % en 2019 après 1,6 % en 2018 et de croissance de la masse salariale privée de 3,5 % en 2019, comme en 2018.

Ce scénario, arrêté sur la base des données connues début septembre 2018, n'a pas été modifié et c'est donc celui sur lequel repose la LFI. Or, plusieurs éléments importants et nouveaux sont intervenus depuis lors, qu'il s'agisse des mesures prises depuis le dépôt du PLF ou de l'évolution de l'environnement macroéconomique, notamment international.

Par rapport au scénario du PLF, les mesures prises depuis l'automne ont pour effet d'accroître le pouvoir d'achat des ménages de 0,8 point, ce qui devrait soutenir leur consommation et donc la croissance de l'économie française, même si une partie du surcroît de demande en résultant se traduira en importations supplémentaires.

À l'inverse, ce soutien au pouvoir d'achat intervient alors que les perspectives de croissance de nos partenaires se sont affaiblies, notamment en Europe, du fait en particulier du ralentissement plus fort que prévu de l'économie allemande, des tensions financières en Italie, de l'effet sur l'économie britannique, mais aussi sur celles de ses partenaires européens, des incertitudes persistantes sur les conditions de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, de la hausse des tarifs douaniers américains et chinois et de la forte baisse des marchés boursiers depuis l'été 2018.

La résultante sur la croissance française de l'impact des mesures de la fin 2018 et du ralentissement de l'activité chez nos partenaires économiques, de sens contraire, est incertaine, mais la dégradation rapide de l'environnement économique mondial, visible notamment dans les enquêtes de conjoncture, fait peser un risque plutôt à la baisse sur la prévision de croissance du Gouvernement. Dans sa prévision de décembre 2018, qui prenait en compte à la fois les dernières informations conjoncturelles et, pour une très large part, les mesures annoncées par le Gouvernement en décembre 2018, l'Insee prévoyait ainsi un acquis de croissance<sup>11</sup> de seulement 1,0 % à la fin du premier semestre. Avec ce chiffre, atteindre la prévision de croissance annuelle du Gouvernement en 2019 supposerait une très forte progression du PIB, de 0,9 % par trimestre au second semestre 2019, ce qui ne s'est pas produit depuis le premier semestre de 2006.

---

<sup>11</sup> L'acquis de croissance est le chiffre de croissance qui serait enregistré sur l'ensemble de l'année si la croissance du PIB était nulle au cours des trimestres restants.

Au vu des évolutions survenues depuis le dépôt du PLF, la prévision d'inflation du PLF paraît trop élevée. L'annulation des hausses de fiscalité énergétique et le gel des tarifs du gaz et de l'électricité conduiront en effet mécaniquement à diminuer l'inflation. En outre, les prix du pétrole ont nettement reflué en novembre et décembre 2018 : s'ils se maintiennent durablement au niveau atteint en début d'année 2019, ils devraient tirer vers le bas les prix des produits pétroliers par rapport à la prévision du PLF. Enfin, la remontée de l'inflation sous-jacente (c'est-à-dire hors prix des produits volatils, correspondant principalement aux produits alimentaires frais et aux prix énergétiques) attendue en PLF (+ 1,2 % en moyenne annuelle en 2019 après + 0,8 % en 2018) n'est pas acquise, compte tenu de sa modération constatée au second semestre 2018.

Si la baisse des prix de l'énergie devrait être favorable au solde public de 2019, la perspective d'une moindre inflation sous-jacente leur serait en revanche défavorable (cf. encadré « impact d'un surcroît d'inflation sur les finances publiques »), la résultante de ces deux effets étant incertaine.

Le scénario macroéconomique associé à la LFI ressort nettement fragilisé, car il ne prend en compte ni les mesures nouvelles décidées en toute fin de processus, ni l'évolution rapide de l'environnement économique depuis le dépôt du PLF. Si la prévision de croissance française sur laquelle repose la LFI, à savoir 1,7 %, n'est pas hors de portée, elle présente un risque sérieux de ne pas être atteinte.

## **2 - Des incertitudes sur les prévisions de recettes et de dépenses accrues par les mesures de fin d'année 2018**

Les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires et de dépenses sont entourées d'incertitudes importantes. Déjà présentes pour certaines dans le PLF, elles ont été accrues du fait des mesures décidées en fin d'année 2018.

L'introduction du prélèvement à la source crée une incertitude inhabituelle sur le rendement de l'impôt sur le revenu, que la Cour avait chiffrée à 2 Md€ à la hausse ou à la baisse<sup>12</sup>.

La prévision de dépenses d'indemnisation du chômage suppose la réalisation d'économies représentant de l'ordre de 0,5 Md€ pour 2019. Même dans l'hypothèse où un nouveau plan d'économies serait décidé rapidement, il y a un risque important que sa mise en œuvre ne se traduise pas par ce montant d'économies dès 2019, compte tenu des délais habituels de montée en charge de telles mesures.

---

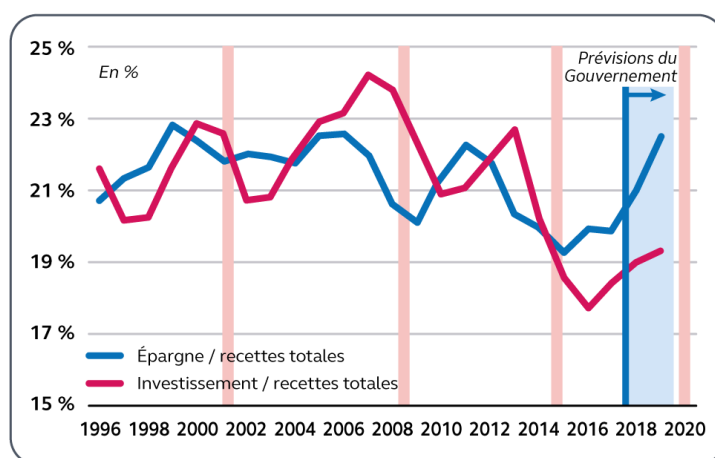
<sup>12</sup> Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2018, 181 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



De même, la croissance de l'investissement des APUL pourrait être plus élevée que celle prévue par le Gouvernement. Les dépenses d'investissement sont prévues en hausse de 6,3 % en 2019 par le Gouvernement. Elles seraient notamment tirées par la montée en charge de la Société du Grand Paris (SGP)<sup>13</sup>. Toutefois, hors SGP, la croissance de l'investissement prévue est encore forte, mais un peu plus modérée : + 4,9 % en 2019 après + 5,8 % en 2017 et 2018.

Or, la forte hausse de l'épargne qu'entraîne, dans la prévision du Gouvernement, le respect par les collectivités locales de leur objectif de dépenses de fonctionnement est de nature à entraîner une augmentation sensiblement plus forte de l'investissement que retenu dans cette prévision. Et ce d'autant plus que, au cours des cycles électoraux communaux précédents, l'investissement des APUL a généralement crû plus fortement l'année qui précède ces élections que ce qu'aurait laissé attendre le niveau de leur épargne (cf. graphique n° 4).

**Graphique n° 4 : épargne et investissement des APUL rapportés aux recettes totales (en %)**



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale et du jaune transferts financiers de l'État aux collectivités locales

Note : L'impact des transferts liés à la décentralisation et de la création de la Société du Grand Paris a été neutralisé. Les années d'élections municipales sont signalées par des traits verticaux.

Les incertitudes initiales ont été renforcées par celles qui s'attachent à l'impact des mesures annoncées en fin d'année 2018.

<sup>13</sup> Considérée comme une administration publique locale en comptabilité nationale.

Le coût de l'élargissement de la prime d'activité décidé en fin d'année est sensible à la distribution des salaires et au taux de recours par les salariés concernés et reste donc, par nature, entouré d'incertitudes significatives.

Par ailleurs, la mesure de report de la baisse du taux de l'IS sur les grandes entreprises (+1,8 Md€) et la taxe sur les grandes entreprises du numérique (+0,5 Md€) doivent encore faire l'objet de dispositions législatives et ne sont donc pas acquises.

De même, le plan d'économies de dépenses de 1,5 Md€ sur les dépenses pilotables de l'État annoncé par le Gouvernement n'a pas été traduit en LFI et son contenu reste à définir. De surcroît, ces économies s'ajouteraient à celles déjà nécessaires pour compenser les tensions déjà présentes sur le budget de l'État (notamment sur les opérations extérieures et les missions intérieures de la mission *Défense*, en dépit de la poursuite de l'amélioration de la budgétisation de ces opérations) dans le cadre du projet de loi de finances ou celles qui peuvent apparaître en cours d'exécution, à l'instar des mesures salariales décidées en décembre 2018 en faveur des forces de sécurité intérieure.

\*\*

Au total, la prévision d'un déficit public à 3,2 points de PIB en 2019 est fragile : elle suppose notamment que la croissance ne s'affaîssera pas en 2019, comme le laissent craindre les dernières informations conjoncturelles, que l'impact des mesures adoptées dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales sera intégralement compensé par les mesures d'économies annoncées et, enfin, que les objectifs de dépenses contenus dans les lois financières de 2019 seront strictement respectés.

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

Les perspectives de finances publiques pour 2019 témoignent de la fragilité du redressement opéré à ce jour : les mesures d'urgence visant à répondre à la crise sociale ont suffi à porter la prévision de déficit public au-dessus du seuil de 3 points de PIB, à limiter à 0,2 point de PIB l'ajustement structurel prévu sur les trois années 2017, 2018 et 2019 et à faire augmenter de nouveau la dette publique rapportée au PIB, alors même

que la croissance au cours de ces trois années devrait être supérieure à son potentiel. Ce constat ne fait que confirmer que la France, du fait du caractère incomplet de l'assainissement de ses finances publiques, ne dispose que de peu de marges budgétaires pour faire face à un retournement conjoncturel ou à une situation de crise.

### **1 - Une nette dégradation du solde public**

Après deux années sous le seuil des 3 points de PIB, le déficit effectif lui serait ainsi à nouveau supérieur en 2019 (3,2 points de PIB). Le retour du déficit au-dessus de 3 points de PIB ne conduira toutefois pas nécessairement à une nouvelle ouverture de la procédure pour déficit excessif, si le déficit n'est que de peu supérieur au seuil de 3 points de PIB, comme le prévoit actuellement le Gouvernement, et si son retour sous ce seuil en 2020 est considéré comme crédible par les instances européennes, compte tenu de l'effet ponctuel de la transformation du CICE en baisse de cotisations.

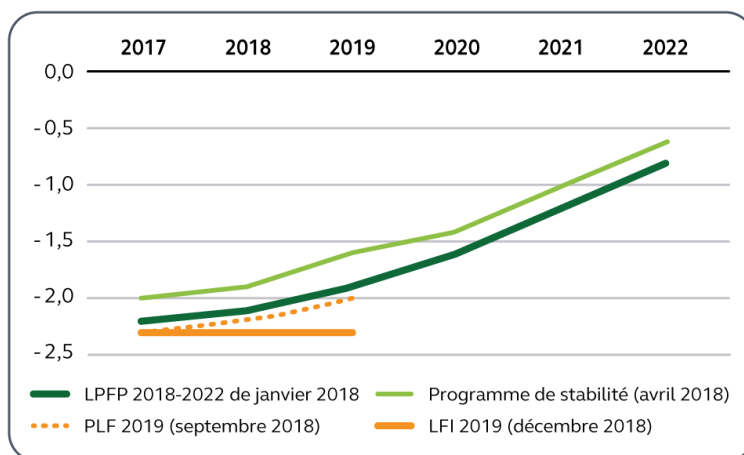
L'absence d'amélioration du solde structurel désormais affichée pour 2019, après une évolution similaire en 2018, est en revanche nettement en contradiction avec nos engagements européens.

Avant prise en compte des mesures annoncées en fin d'année 2018, la réduction affichée du solde structurel était déjà inférieure à celle que demandait le respect de nos engagements européens. La Commission européenne avait ainsi souligné, dans sa lettre au Gouvernement français du 19 octobre 2018, un « risque de déviation » par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé en 2019 et un « risque de déviation significative » par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé pour les années 2018 et 2019 prises dans leur ensemble. Les mesures décidées en fin d'année 2018, conduisant à une stabilité affichée du solde structurel en 2019, ont encore éloigné la France du respect de ses engagements européens.

C'est au printemps prochain, lors de l'examen du programme de stabilité de la France, que la Commission européenne révisera son évaluation des finances publiques de la France, comme celle des autres pays.

Le déficit structurel prévu s'écarte par ailleurs désormais sensiblement de la cible visée dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) de janvier 2018 (graphique n° 5), dont l'ambition était pourtant limitée, avec une amélioration de seulement 0,4 point de PIB au total sur les années 2018 et 2019.

**Graphique n° 5 : prévisions successives de solde structurel  
(en points de PIB)**



Source : Cour des comptes.

## 2 - Un décalage croissant avec les autres pays européens

Dans les prévisions de novembre 2018 de la Commission européenne, la zone euro présentait pour 2019 un déficit effectif inférieur à 1 point de PIB, bien qu'en dégradation légère par rapport à 2018 (0,8 point de PIB en 2019, après 0,6 point de PIB en 2018), dans un contexte où la plupart des pays ont déjà bien entamé l'assainissement de leurs finances publiques. Le déficit de la France se situait dans cette prévision à 2,7 points de PIB, soit un niveau supérieur à l'ensemble de ses partenaires de la zone euro, à l'exception de l'Italie (2,9 points de PIB).

Dans ces prévisions, le solde structurel de la zone euro (à -1,0 point de PIB), quoiqu'en dégradation de 0,3 point de PIB, restait nettement moins dégradé que celui de la France (- 2,3 points de PIB dans la prévision de la Commission et du Gouvernement) et seules l'Espagne et l'Italie présentaient, au sein de la zone euro, un déficit structurel plus élevé que celui de la France.

Depuis la publication de ces prévisions, la France a toutefois pris des mesures qui conduisent, toutes choses égales d'ailleurs, à dégrader sensiblement le déficit prévu pour 2019. À l'inverse, l'Italie a réduit le coût de plusieurs mesures incluses dans son projet de loi de finances, suite à des échanges avec la Commission européenne, celle-ci ayant signalé dans son avis du 21 novembre 2018 que le projet de loi de finances italien ne respectait pas les exigences du pacte de stabilité et de croissance.

Par rapport à la prévision de la Commission de novembre 2018, la prise en compte des éléments les plus récents conduirait ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, à dégrader encore la position de la France au sein de la zone euro, s'agissant tant du déficit effectif, qui repasserait au-dessus de celui de l'Italie et serait donc le plus élevé de la zone euro, que du déficit structurel, qui se rapprocherait de celui de l'Espagne et de l'Italie.

### **3 - Une dette publique qui continuerait d'augmenter, ne laissant que peu de marges de manœuvre**

Le solde public pour l'année 2019 prévu dans le rapport économique, social et financier (RESF) était légèrement inférieur au solde stabilisant le ratio d'endettement : plus forte qu'en 2018, la croissance attendue du PIB en valeur (3,0 % contre 2,5 %), qui réduit mécaniquement le poids dans le PIB de la dette passée, permettait en effet de compenser l'accroissement imputable au déficit élevé de 2019. De fait, le ratio de dette publique sur PIB devait diminuer très légèrement dans la prévision du PLF, de 0,1 point de PIB, pour s'élever à 98,6 points de PIB en 2019. Le Gouvernement n'a pas révisé sa prévision de dette publique depuis le dépôt du PLF, mais les mesures annoncées à la fin de l'année 2018 ayant accru le déficit prévu pour 2019, la dette publique rapportée au PIB devrait également être révisée à due concurrence, pour afficher une augmentation cette année. Cette hausse serait encore accrue si la croissance se révélait plus faible que prévu par le Gouvernement, comme le laissent craindre les dernières évolutions conjoncturelles, ou si le déficit était supérieur à celui prévu. Le besoin de financement de l'État pour 2019 a en revanche été actualisé, ce qui a notamment conduit l'Agence France Trésor (AFT) à afficher un montant prévisionnel d'émissions à moyen et long terme (OAT), net de rachats, de 200 Md€ au lieu de 195 Md€ en LFI.

Dans le même temps, selon les prévisions de la Commission européenne, la dette publique de l'Allemagne passerait nettement en dessous de 60 points de PIB tandis que celle de la zone euro hors Allemagne et France baisserait de nouveau, à 95,7 points de PIB, et passerait donc significativement en dessous de celle de la France.

La France est désormais l'un des pays les plus endettés en Europe, après la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Belgique. Or, suite à la dernière crise financière de 2008-2009, ces pays ont enregistré des tensions sur leurs taux d'intérêt, voire des difficultés de refinancement de leur dette<sup>14</sup>, ce qui les a conduit à mener des programmes d'ajustement budgétaire rigoureux sans pouvoir amortir le choc macroéconomique par une politique de soutien à l'activité. Même si la situation de la France n'est pas totalement comparable à celle de ces pays, le haut niveau d'endettement public en France et le niveau important de déficit public ne laissent donc que peu de marges de manœuvre, notamment en cas de retournement de la conjoncture ou de situation de crise.

---

### CONCLUSION

---

*Au terme de l'exercice 2018, les déficits publics resteraient élevés. Selon le Gouvernement, les déficits effectif et structurel seraient stables, alors que la croissance économique est restée supérieure (1,7 % selon les dernières prévisions du Gouvernement, 1,5 % selon la note de conjoncture de l'Insee de décembre 2018) à son potentiel (1,25 % selon le Gouvernement). La dette publique rapportée au PIB augmenterait encore, alors qu'elle baisse dans la totalité des autres pays européens.*

*Dans le projet de loi de finances pour 2019, la France présentait une amélioration limitée du solde structurel, conforme à la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, mais déjà en deçà des engagements européens de la France.*

*Les mesures décidées en fin d'année 2018 ont modifié cette trajectoire et le déficit prévu en LFI atteint désormais 3,2 points de PIB en 2019. Cette prévision n'intègre pas l'impact des mesures d'urgence votées dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Le Gouvernement a annoncé vouloir adopter courant 2019 des mesures de hausse de prélèvements obligatoires et de baisse des dépenses de l'État d'un montant équivalent afin de maintenir à 3,2 points de PIB le déficit prévu.*

---

<sup>14</sup> De même, certains pays, bien que moins endettés que la France, comme l'Espagne et l'Irlande, ont également été confrontés à ce type de difficultés.

*Ainsi, après deux années de déficit inférieur à 3 points de PIB, le déficit effectif prévu dépasserait à nouveau ce seuil en 2019, sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations et des baisses de prélèvements obligatoires substantielles en faveur des ménages, sans effort supplémentaire sur les dépenses par rapport à 2018. Hors mesures exceptionnelles (transformation du CICE en baisse de cotisation en 2019 et remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2018), le déficit effectif baisserait toutefois légèrement (-0,2 point de PIB) entre 2018 et 2019.*

*Le déficit structurel serait au mieux stable, à 2,3 points de PIB, soit loin de l'objectif de moyen terme (OMT) de déficit structurel (fixé à 0,4 point de PIB pour la France), ce que la moitié des pays de la zone euro a déjà réalisé. Enfin, la dette publique rapportée au PIB devrait encore augmenter en 2019.*

*Ce scénario de finances publiques, préoccupant, est en outre affecté de multiples fragilités. En particulier, le scénario macroéconomique sous-jacent ne tient pas compte des informations conjoncturelles récentes, globalement plutôt défavorables à la croissance française, ni, en sens inverse, de l'impact des mesures adoptées fin 2018 et certaines mesures annoncées pour limiter la hausse du déficit, d'un montant total de 3,7 Md€, restent à concrétiser.*

*Dans ces conditions, la Cour estime indispensable que le Gouvernement présente, dès que possible, des projets de lois financières rectificatives, pour l'État et la sécurité sociale, intégrant de manière exhaustive et sincère l'ensemble des mesures annoncées ainsi que les conséquences de l'évolution de la situation macroéconomique. Au-delà, il devra actualiser la trajectoire de finances publiques présentée dans la loi de programmation de janvier 2018. Cette trajectoire devrait servir de base à un redressement en profondeur de nos finances publiques, plus que jamais nécessaire, les événements récents ayant démontré l'insuffisance et la grande fragilité du redressement opéré jusqu'à présent.*

*Une réduction soutenue des déficits effectif et structurel est impérative de manière à amorcer enfin la décroissance du ratio de dette publique au PIB et à retrouver des marges de manœuvre budgétaires permettant, notamment, de faire face à un retournement conjoncturel ou à une situation de crise.*

*Compte tenu du niveau élevé des prélèvements obligatoires, un tel assainissement, a fortiori si on veut l'accompagner d'une baisse de prélèvements obligatoires, passe nécessairement par une maîtrise accrue des dépenses publiques.*





## Réponses

|   |    |
|---|----|
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances<br>et du ministre de l'action et des comptes publics..... | 50 |
|---|----|

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION  
ET DES COMPTES PUBLICS**

*Nous remercions la Cour pour ses travaux qui permettent d'éclairer les citoyens sur la situation des finances publiques françaises et qui nous invitent à poursuivre l'amélioration de ces dernières. C'est l'objectif constant du Gouvernement depuis 2017.*

*Nous tenons à rappeler, à titre liminaire, les résultats obtenus par le Gouvernement depuis 2017. À la suite de l'atteinte d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2017, la France est sortie de la procédure pour déficit excessif ouverte depuis 2009. Ce résultat est en particulier le fruit d'un effort important sur la dépense, bien au-delà de ce que la Cour estimait atteignable dans son audit de juin 2017. De même, la maîtrise du budget de l'État en 2018 dénote la détermination et la capacité du Gouvernement à rétablir, dans la durée, l'équilibre des finances publiques.*

*La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 traduit cette ambition qui s'appuie sur une baisse de plus de 3 points du poids de la dépense publique dans la richesse nationale. Les mesures nouvelles prises par le Gouvernement en décembre dernier, en réponse à l'urgence économique et sociale, ont certes conduit à ajuster la trajectoire de finances publiques mais ne remettent nullement en cause la détermination du Gouvernement à respecter ses engagements de maîtrise de la dépense publique.*

*Dans ce contexte, les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2018, d'une part et sur les perspectives 2019, d'autre part.*

**1- S'agissant de la situation des finances publiques en 2018**

*L'exécution du budget 2018 prouve que le changement de méthode engagé par le Gouvernement sur le périmètre de l'État s'est révélé efficace et adapté. Des efforts substantiels ont été opérés quant à la qualité de la budgétisation initiale. L'important réhaussement des crédits ainsi que l'introduction de provisions pour aléas ont permis d'améliorer la sincérité du budget de l'État, ce qui a été régulièrement relevé par les observateurs, dont le Haut Conseil des Finances publiques. L'abaissement corollaire du taux de mise en réserve de 8% à 3% sur les crédits hors masse salariale a induit une responsabilisation accrue des gestionnaires publics.*

*La gestion budgétaire de 2018 s'est ainsi déroulée sur une base renouvelée, permettant d'éviter d'avoir à procéder à d'importants mouvements en gestion, ce qui constitue une réelle rupture avec les pratiques antérieures. Pour la première fois depuis plus de trente ans, le Gouvernement n'a pas opéré d'ouverture et d'annulation de crédits par décret d'avance. L'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura donc été décidée par le Parlement, que ce soit dans le cadre du projet de loi de finances ou du projet de loi de finances rectificative, désormais anticipé et recentré sur la seule gestion, permettant la mise à disposition des crédits ouverts en LFR dès le 11 décembre.*

*Ces efforts en budgétisation et en gestion devraient permettre de consolider, pour la deuxième année consécutive, un déficit public sous 3 %. La prévision de solde nominal 2018 retenue en loi de finances rectificative en novembre s'établit en effet à -2,6 % du PIB, prévision qui a été revue à - 2,7 % en loi de finances initiale 2019 pour tenir compte des nouveaux risques anticipés fin décembre quand il a fallu présenter en nouvelle lecture un texte intégrant en 2019 les mesures annoncées par le Président de la République. Les derniers éléments connus sur la situation d'exécution du budget de l'État, à savoir une amélioration du solde budgétaire de 4 Md€ par rapport à celui prévu en loi de finances rectificative, constituent un aléa favorable vis-à-vis d'une prévision qui reste soumise aux incertitudes traditionnelles à ce stade de l'année. Par ailleurs, sur le champ des administrations publiques locales les dernières remontées comptables disponibles indiquent que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales seraient contenues et inférieures à 1,2 %, ce qui indiquerait que la contractualisation introduite dans la LPFP produit les effets escomptés.*

*La Cour considère qu'il n'y a pas de réduction du déficit structurel en 2018. Or, il convient de rappeler que la stabilisation du déficit structurel se décompose en un effort significatif en dépense (0,2 point de PIB), dont l'impact sur les finances publiques est néanmoins atténué par l'importante baisse de prélèvements obligatoires (-0,2 point de PIB) engagée par le Gouvernement dans le cadre d'une stratégie de soutien à la compétitivité de nos entreprises et au pouvoir d'achat des Français. En tout état de cause, ces résultats confirment la détermination et la capacité du Gouvernement à tenir ses objectifs de maîtrise des finances publiques.*

## **2- S'agissant de l'année 2019**

*En ce qui concerne l'année 2019, le projet de loi de finances prévoyait initialement un déficit public à 2,8% du PIB, en cohérence avec la stratégie de finances publiques retenue par le Gouvernement. Dans des délais extrêmement contraints, le Gouvernement a revu la trajectoire de finances publiques afin de tenir compte de la mise en œuvre des mesures de baisse des prélèvements obligatoires et de hausse de dépenses annoncées par le Président de la République en décembre dernier, en réponse à l'urgence économique et sociale. La prévision de solde public s'établit désormais à - 3,2 % du PIB pour 2019. Si le déficit public devrait effectivement repasser en 2019 au-dessus de 3 % du PIB, cette dégradation ne sera toutefois que ponctuelle, limitée et exceptionnelle, eu égard notamment à la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations et au double coût temporaire induit (-2,3 % sans cet effet exceptionnel).*

*La Cour invite le Gouvernement à mettre en œuvre incessamment l'ensemble des mesures de redressement permettant de réduire l'impact sur les finances publiques des mesures d'urgence. Or, une partie du redressement a déjà été opéré dès la loi de finances initiale avec la suppression de la niche fiscale sur les bénéficiaires intragroupe et la totalité des mesures envisagées ont été annoncées et seront mises en œuvre en 2019.*

*Au-delà de la mise en œuvre des mesures d'urgence et de la compensation de leur impact sur les finances publiques, la Cour s'inquiète de certaines tensions sur le budget de l'État qui doivent toutefois être relativisées. S'agissant une nouvelle fois des opérations extérieures du ministère des armées et comme le souligne la Cour, la provision dédiée a été augmentée de 200 M€ par rapport à 2018, marquant une nouvelle étape dans la sincérisation du budget de l'État.*

*Enfin, comme souligné précédemment, le processus engagé avec les 322 collectivités concernées par le champ de la contractualisation produit les effets escomptés de maîtrise des dépenses de fonctionnement en dessous de 1,2 % en 2018. La maîtrise observée des dépenses de fonctionnement et les incitations produites par le mécanisme de reprise financière en cas de dépassement confortent notre prévision d'évolution des dépenses de fonctionnement sur le champ des collectivités territoriales telle qu'inscrite dans la LPFP.*

*En conclusion, s'agissant de la trajectoire de finances publiques au-delà de 2019, nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de poursuivre la réduction des déficits nominaux et structurels. Les éclairages du projet d'insertion relatifs à la dette publique nous en montrent la nécessité. C'est en ce sens qu'une trajectoire actualisée sera présentée à l'occasion de la présentation du prochain Programme de stabilité, dans le but de sécuriser la diminution du ratio de dette publique brute sur la durée de la programmation.*

---



## **Chapitre II**

### **Les politiques publiques**

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





# 1

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

---

### **PRÉSENTATION**

---

*En 2017, 516 000 salariés détachés ont été déclarés en France. Instauré par une directive européenne du 16 décembre 1996, le détachement de travailleurs permet à une entreprise, établie dans un État membre, d'affecter, sous son contrôle et pour une durée limitée, un ou plusieurs de ses salariés à la réalisation d'une prestation de service pour le compte d'une entreprise ou d'une entité publique située dans un autre État membre. Une directive d'application, adoptée le 15 mai 2014, a renforcé la capacité des pouvoirs publics nationaux à en contrôler l'usage. Puis, dans le but à nouveau de prévenir les abus constatés, une révision de la directive de 1996 a été adoptée le 28 juin 2018, notamment afin d'instaurer le principe selon lequel « à travail égal », il doit y avoir « rémunération égale sur un même lieu ».*

*Le détachement de travailleur constitue un régime particulier de travail mal connu et qui fait l'objet de nombreuses fraudes. Si ces abus sont liés à l'activité d'entreprises installées en dehors du territoire national, ils font toujours intervenir un bénéficiaire final installé en France et peuvent même être organisés à partir de la France.*

*Dans ce contexte, la Cour a mené une enquête sur la lutte contre la fraude en matière de travail détaché et la mise en œuvre par la France des directives européennes sur ce sujet. Elle a conduit des investigations auprès de tous les acteurs concernés, au niveau national, dans deux régions, trois départements, ainsi qu'auprès de la Commission européenne et en Belgique, en Roumanie et au Portugal.*

*Au terme de ces travaux, la Cour constate que l'usage du travail détaché conduit à trois formes de fraude (I). Si la politique de lutte contre la fraude produit de premiers effets, des progrès importants doivent être réalisés dans trois domaines prioritaires (II).*

---

## I - Le travail détaché : trois formes de fraude

Le travail détaché est un régime d'emploi particulier (A), dont l'usage est en croissance mais mal connu en termes statistiques (B). Il donne lieu à trois formes de fraudes (C).

### A - Un régime d'emploi particulier

En application de la directive européenne ayant instauré ce statut en 1996<sup>15</sup>, un travailleur détaché est un salarié d'un employeur exerçant son activité dans un État membre qui, sous la direction de cet employeur, va exécuter son travail dans un autre État membre pendant une période limitée. Ce détachement se réalise dans le cadre d'un contrat de prestation de service internationale conclu par l'entreprise employant le salarié avec une entreprise ou une entité publique d'un autre État membre. Le contrat peut porter sur l'exécution d'un travail précis ou sur la mise à disposition du salarié au titre de l'intérim. La directive, conçue alors que la Communauté européenne comptait 15 membres, est appliquée dans les 28 pays de l'Union européenne et les quatre pays de l'Association européenne de libre échange (Norvège, Islande, Suisse, Lichtenstein).

Le détachement de travailleurs place le salarié concerné dans une position d'emploi singulière, pendant une période limitée, mais non définie par la directive de 1996 : il reste affilié pendant 24 mois à la sécurité sociale de son pays d'origine<sup>16</sup> et le droit du travail de ce pays d'origine s'applique, à l'exception d'un « noyau dur » de règles du pays de destination en matière de droit du travail, règles qui doivent être respectées. Ce « noyau dur » concerne le salaire minimum applicable, y compris la majoration pour heures supplémentaires, la durée maximale de travail, les durées minimales de repos et de congés. Il inclut également les conditions de mise à disposition des salariés intérimaires, ainsi que les questions liées à la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, à la protection des femmes enceintes et des enfants et à la non-discrimination. Dans le cas d'un détachement en France et quand le salarié perçoit une rémunération inférieure au minimum légal, l'employeur doit ainsi lui verser une allocation dite de détachement pour porter son salaire au niveau du Smic. Il doit également prendre en charge les dépenses de voyage, logement et nourriture liées au détachement.

---

<sup>15</sup> Directive 96/71/CE.

<sup>16</sup> En vertu du règlement européen portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale qui s'applique aux travailleurs se déplaçant à l'intérieur de l'Union européenne.

À la demande notamment de la France, la directive de 1996 a été complétée par une directive d'exécution adoptée en mai 2014<sup>17</sup>. Sans modifier le texte de 1996, celle-ci précise comment déterminer le caractère véritable du détachement, les responsabilités des donneurs d'ordres pour lesquels la prestation de service est réalisée et les exigences administratives pouvant encadrer le recours à cette forme de travail. Les États membres avaient jusqu'à juin 2016 pour transcrire cette directive dans leur droit national, mais ce délai n'a pas été systématiquement respecté<sup>18</sup>.

À la suite de la demande présentée par sept États membres (France, Allemagne, pays du Benelux, Autriche et Suède), la Commission européenne a présenté en mars 2016 un projet de révision de la directive de 1996 pour garantir des conditions de rémunération équitables et de concurrence égales. Après des négociations difficiles, la directive de 1996 révisée a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 28 juin 2018<sup>19</sup>.

#### **La révision du 28 juin 2018 de la directive de 1996**

Cette révision encadre la durée de détachement : après 12 mois, pouvant être prolongés de 6 mois sur demande motivée de l'employeur, l'ensemble du droit du travail du pays d'accueil s'applique au travailleur détaché (hors procédures liées à la conclusion et à la fin du contrat de travail et régimes complémentaires de retraite).

Le « noyau dur » fait l'objet d'une triple extension : ce ne sera plus seulement le salaire minimum qui devra être respecté, mais toutes les rémunérations des travailleurs détachés qui devront être conformes à la législation et aux pratiques de l'État d'accueil, y compris les primes et indemnités ; les conventions collectives d'application ou d'effet général seront appliquées aux salariés détachés pour les matières relevant du « noyau dur » ; les États pourront également imposer l'ensemble des conditions de travail et d'emploi de l'intérim aux salariés détachés.

Enfin, les pouvoirs de suivi et de contrôle des États membres sont renforcés, afin de permettre la mise en place des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ».

La nouvelle directive, qui, à ce stade, ne couvre pas le secteur du transport routier, sera appliquée à partir du 30 juillet 2020, la directive de 1996 restant en vigueur jusqu'à cette date. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 a autorisé le Gouvernement à la transposer par ordonnance.

<sup>17</sup> Directive 2014/67/UE.

<sup>18</sup> Le Portugal a par exemple transposé le texte par une loi de juillet 2017.

<sup>19</sup> Directive (UE) 2018/957.

## **B - Une forme de travail en croissance mais mal connue**

Les données européennes permettant d'effectuer des comparaisons entre pays ne sont pas exhaustives en matière de travail détaché et la France ne dispose de chiffres robustes que depuis l'automne 2016.

### **1 - Des données non exhaustives au plan européen**

Selon la Commission, le développement de la mobilité des travailleurs est un signe de l'approfondissement de l'intégration européenne. Chaque année, elle produit un rapport sur les travailleurs détachés sur la base des données recueillies deux années auparavant dans le cadre du système européen de coopération en matière de sécurité sociale. Cependant, comme la Commission le reconnaît elle-même, ces données ne sont pas exhaustives. La production par les entreprises des formulaires attestant de l'utilisation du système de coopération en matière de sécurité sociale (formulaire A1) n'est en effet pas une formalité préalable obligatoire au détachement. S'y ajoutent des difficultés liées à la remontée des informations au niveau national et à leur partage entre États membres.

### **2 - La France, deuxième pays d'accueil et quatrième pays d'envoi de travailleurs détachés selon les statistiques européennes**

Les données européennes restent, néanmoins, la seule source pour établir des comparaisons entre pays : elles doivent être prises avec précaution, leur maniement reposant sur l'hypothèse que la non-exhaustivité des données se situe dans des ordres de grandeur comparables d'un pays à l'autre.

Dans les statistiques européennes, la France apparaît comme le deuxième pays d'accueil de travailleurs détachés (203 000 formulaires reçus en 2016), largement après l'Allemagne. Elle est suivie par la Belgique et l'Autriche. En termes d'envoi de travailleurs détachés à l'étranger, la France occupe le quatrième rang (132 000 formulaires émis), loin derrière la Pologne et l'Allemagne et juste après la Slovaquie.

De 2010 à 2016, le nombre de formulaires émis pour des travailleurs détachés a augmenté à un rythme annuel de 7,4 % au niveau européen. Durant cette période, pour la France, à l'inverse, le nombre de formulaires émis pour des détachements à l'étranger a stagné (- 0,2 % en rythme annuel, en tenant compte d'une légère remontée en 2016).

Les situations des pays sont très contrastées en termes d'écart entre les formulaires émis et reçus. Parmi les pays accueillant plus de travailleurs détachés qu'ils n'en envoient, la France se situe au quatrième rang (après l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et devant les Pays-Bas et l'Autriche). La Pologne est à l'inverse le pays qui présente le plus grand écart entre le nombre de travailleurs envoyés à l'étranger et le nombre de travailleurs détachés accueillis sur son territoire ; elle est suivie par la Slovénie, la Slovaquie, la Hongrie, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Roumanie.

La durée moyenne de détachement à l'étranger varie également fortement pour les 16 pays ayant fourni cette statistique en 2016 : elle s'établit à 44 jours en France, soit la durée la plus courte, et dépasse 230 jours dans sept pays, dont la Hongrie, la Pologne et la Croatie.

### **3 - Plus de 500 000 salariés détachés déclarés en France en 2017**

Depuis octobre 2016, les entreprises détachant des salariés en France sont tenues d'effectuer une télé-déclaration préalable de détachement auprès de la direction générale du travail (DGT). La non-exécution de cette formalité est sanctionnée par une amende administrative de 2 000 € par salarié non déclaré et elle peut aller au total jusqu'à 500 000 €. Cette déclaration préalable était obligatoire depuis plus de 15 ans, mais toutes les entreprises étaient loin de s'y conformer du fait d'une mauvaise connaissance des formalités, de l'absence de service en ligne spécialisé et de sanctions limitées en cas de non-respect. En outre, les déclarations sur papier effectuées auprès des services déconcentrés de la DGT donnaient lieu à des remontées parfois incomplètes au niveau national. Depuis l'automne 2016, à la suite d'un projet lancé en 2014, l'administration française dispose désormais de données solides sur le nombre de travailleurs détachés pour établir notamment le rapport publié chaque année par la DGT sur cette question.

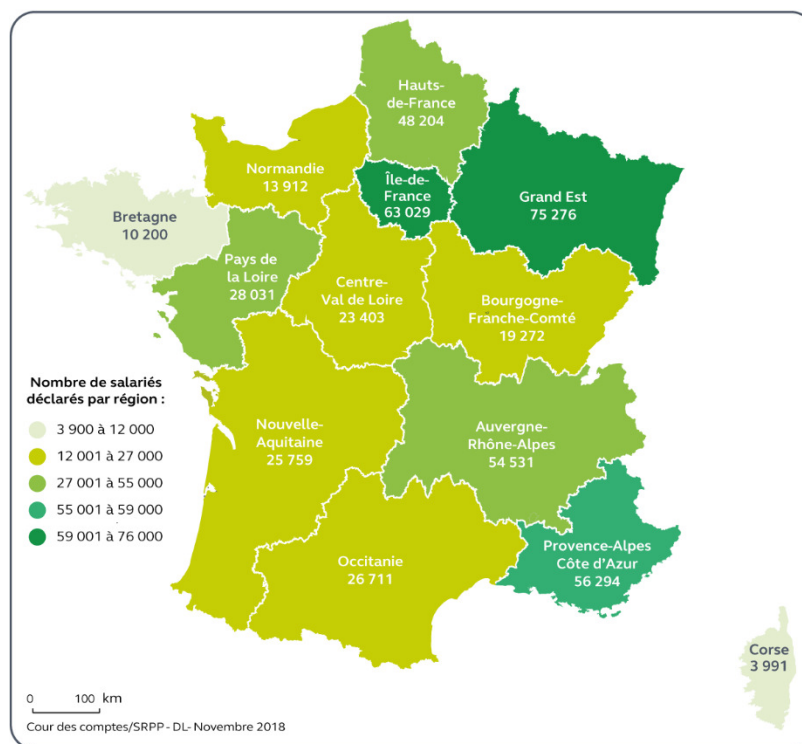
Ce contexte antérieur d'incertitudes est à prendre en compte pour apprécier la très nette augmentation du nombre de salariés détachés déclarés en France en 2017 (516 000) par rapport à 2016 (354 000). Dans cette hausse, il est difficile de faire la part entre la croissance de la proportion d'entreprises procédant à la déclaration de leurs travailleurs détachés, la plus grande fiabilité du processus de décompte par les services de l'État et la poursuite de l'augmentation du recours aux prestations de services internationales, constatée dans l'ensemble de l'Union européenne.

#### 4 - Des emplois concentrés dans certains secteurs, des salariés de nationalités parfois inattendues

Sur cette base, la DGT estime que le recours au travail détaché équivaut à 2 % de l'emploi salarié total<sup>20</sup> (contre 0,8 % pour la Commission européenne, avec les données dont elle dispose).

En termes géographiques, les deux tiers des salariés détachés le sont dans cinq régions : quatre régions frontalières (Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France) et l'Île-de-France.

##### Carte n° 1 : nombre de travailleurs détachés déclarés par région d'accueil (sur les dix premiers mois de 2017)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

<sup>20</sup> Ce ratio constitue une approximation, supérieure au ratio réel. On rapporte ici en effet le nombre de salariés détachés au nombre total de salariés, sans prendre en compte le volume d'heures effectivement travaillées dans l'année. Les déclarations effectuées par les entreprises sur les durées de détachement ne sont, à ce stade, pas suffisamment stabilisées pour affiner cette statistique.

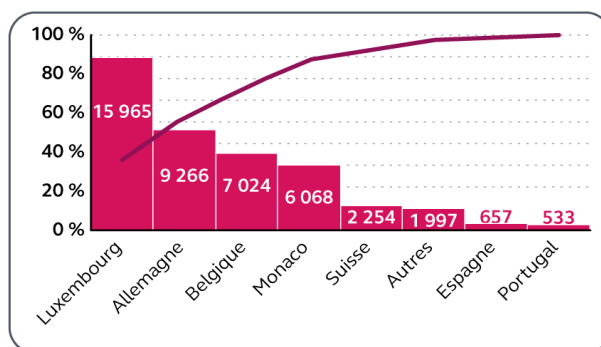
En examinant les déclarations de salariés détachés effectuées par les 209 000 entreprises ayant télé-déclaré, des écarts importants apparaissent entre la nationalité de ces entreprises et celle, parfois inattendue, des 516 000 salariés qu'elles détachent.

Sept pays concentrent près des trois quarts (73 %) des entreprises déclarant des salariés détachés : il s'agit de l'Allemagne, suivie de l'Espagne, du Portugal, de la Belgique, de l'Italie, de la Pologne et du Luxembourg. Les pays membres de l'Union européenne avant son élargissement aux pays de l'Est sont donc largement dominants du point de vue de la provenance des entreprises effectuant en France des prestations de service internationales : plus de 40 % de ces entreprises sont établies en Allemagne, en Belgique, en Italie ou au Luxembourg ; 22 % le sont en Espagne ou au Portugal. Seules 8 % sont installées en Pologne.

La situation apparaît sous un jour différent lorsque l'on examine la nationalité des salariés détachés. Les ressortissants portugais, puis polonais, allemands, roumains, français, belges, espagnols et italiens sont les plus souvent détachés en France. Ces huit nationalités concentrent près de 70 % du flux de la main-d'œuvre détachée en France. Les ressortissants issus de pays d'Afrique apparaissent juste après et sont plus de 20 000 à être détachés en France par des entreprises européennes. Dans certains cas, le détachement de travailleurs procède de montages complexes faisant intervenir plusieurs pays.

Le cas des salariés de nationalité française détachés par des entreprises d'autres États membres pour travailler en France mérite une attention particulière. Selon les données détaillées examinées lors de l'enquête, cette situation concerne 43 750 personnes (8,5 % des travailleurs détachés). 21 % d'entre eux sont employés par des sociétés allemandes et 55 % par des entreprises luxembourgeoises, monégasques ou suisses.

**Graphique n° 1 : principaux pays détachant en France des salariés de nationalité française (2017)**



Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par la DGT

Enfin, en termes de secteurs d'activité, l'intérim arrive au premier rang (144 000 salariés détachés) et connaît une évolution très dynamique sur trois ans. Viennent ensuite l'industrie (101 000 salariés détachés), avec une croissance également soutenue, le BTP (68 500 salariés détachés), dont le nombre de salariés détachés diminue depuis 2015, et les prestations intra-groupe (48 000 salariés détachés), qui sont en très nette augmentation.

En reclassant les salariés détachés au titre de l'intérim dans le secteur d'activité où ils exercent leur mission, le travail détaché est très concentré dans certains domaines d'activité, où il joue un rôle significatif. Il équivaut ainsi à 21,9 % du total de l'emploi dans l'agriculture, 5,7 % dans le BTP et 2,2 % dans l'industrie<sup>21</sup>.

## **C - Trois formes de fraude qui peuvent se cumuler**

Il existe de multiples formes de fraude au détachement de travailleurs, sans que les données disponibles ne permettent à ce jour d'en évaluer le niveau exact. Trois grandes catégories de fraude, qui peuvent se cumuler, ont été identifiées : l'omission des formalités déclaratives et notamment de la déclaration préalable de détachement ; le non-respect des règles attachées au « noyau dur » de droits garantis aux travailleurs détachés ; et, enfin, la fraude complexe, en particulier la fraude à l'établissement.

### **1 - L'omission des formalités obligatoires**

L'omission des formalités obligatoires, et en particulier l'absence de déclaration préalable au détachement, est relevée de façon récurrente par l'inspection du travail. Celle-ci a ainsi prononcé sur ce motif plus de 1 000 sanctions administratives en 2017, pour environ 11 500 interventions ayant concerné le travail détaché. Entre janvier et août 2017, les trois quarts des amendes ont concerné le BTP ; 35 % ont été notifiées au donneur d'ordres, le reste l'ayant été à l'entreprise employant le salarié détaché. Les amendes prononcées se sont élevées à 5,9 M€ en 2017, dont plus de la moitié avait été recouvrée à la fin de l'année 2017.

---

<sup>21</sup> Ces ratios, calculés par la DGT et la DG Trésor à la demande de la Cour, rapportent les salariés détachés déclarés, sans tenir compte de la durée réelle de leur mission, à l'ensemble des emplois nationaux (salariés et indépendants) dans les secteurs concernés. S'ils ne mesurent pas la part réelle du travail détaché dans l'emploi, ils permettent d'identifier les secteurs qui recourent proportionnellement le plus au travail détaché.



Si la détection des entreprises concernées n'est pas aisée, en revanche, une fois l'entreprise repérée, la caractérisation de ces fraudes est simple. L'augmentation très soutenue du nombre de déclarations intervenue depuis l'alourdissement des sanctions laisse penser que cette forme de fraude était encore plus répandue dans le passé. Elle nuit à la qualité du recensement des travailleurs détachés, qui est indispensable pour pouvoir cibler efficacement les contrôles. De plus, les entreprises qui ne déclarent pas les salariés préalablement à leur détachement cherchent, peut-être, à masquer d'autres irrégularités.

## **2 - Le non-respect du « noyau dur » du droit du travail national applicable aux salariés détachés**

La deuxième catégorie de fraude a trait aux entreprises ne respectant pas le « noyau dur » du droit français applicable aux salariés détachés (salaire minimum, durée de travail, repos et congés, conditions de travail et d'hébergement en particulier). Malgré des interventions programmées des services de contrôle les fins de semaine, la caractérisation de ces faits est difficile du fait de problèmes linguistiques, de la présence de la hiérarchie du salarié, de l'existence parfois de doubles registres pour les décomptes horaires ou encore de la pratique du paiement en numéraire dans certains secteurs. Ce type de fraude représente une infraction pénale sur cinq parmi celles relevées par l'inspection du travail en matière de détachement de travailleurs en 2016 et 2017.

Cette fraude concerne tout particulièrement les durées de travail et les repos hebdomadaires. De fait, face à l'écart de salaire que représente pour les travailleurs détachés le paiement d'une rémunération équivalente au Smic, certains de ces travailleurs sont prêts à accepter des horaires de travail particulièrement amples, d'autant qu'ils n'ont pas toujours connaissance du droit qui leur est applicable. En comparaison, la fréquence des fraudes liées au non-paiement d'une rémunération au moins équivalente au Smic est moindre, en tout cas dans le secteur du BTP, même s'il est difficile de s'assurer du versement effectif de la rémunération déclarée en cas de paiement en liquide.

### **Deux exemples de prévention des fraudes en matière de rémunération**

La Belgique a récemment interdit le paiement des rémunérations en liquide. Ceci permet de demander, lors des contrôles, les fiches de paye avec la preuve du paiement des salaires auprès d'une banque.

L'Allemagne a introduit en 2015 un salaire minimum national de 8,5 € bruts par heure. Cette mesure résulte notamment d'une saisine des autorités européennes par la Belgique pour distorsion de concurrence liée à l'absence de salaire minimum appliqué aux salariés détachés en Allemagne dans la filière porcine. L'Allemagne était devenue, en 2010, le premier producteur européen de porcs et avait recours à plus de 75 % de main-d'œuvre détachée dans ses abattoirs, selon le syndicat concerné.

Enfin, des cas très préoccupants de conditions indignes de travail et d'hébergement sont régulièrement relevés, en particulier, mais pas seulement, dans le secteur de l'agriculture. Certaines situations peuvent être qualifiées de traite des êtres humains et entraîner des conséquences extrêmement graves : décès de salariés, maladies dues au manque d'hygiène, malnutrition, privation de la liberté d'aller et venir sur le temps de congés et de repos, etc.

De manière générale, ce type de fraude se concentre sur les métiers très peu qualifiés de l'agriculture, du BTP, du transport et de l'industrie. Il concerne essentiellement des ressortissants venant de pays à bas coûts de main-d'œuvre, parfois extérieurs à l'Union européenne et disposant ou non des titres de travail permettant d'y exercer une profession (environ 10 % des infractions relevées par l'inspection du travail en matière de détachement en 2016 et 2017 concernent l'emploi d'étrangers sans titre et viennent s'ajouter aux infractions pour non-respect du « noyau dur »).

La détection de ces fraudes, difficiles à mettre en évidence, relève à la fois de la protection des salariés concernés et de la lutte contre la concurrence déloyale que provoquent les conditions de rémunération et les durées de travail pratiquées.

### **3 - La fraude complexe, et en particulier la fraude à l'établissement**

Cette forme de fraude est multiple : il peut s'agir de travail dissimulé, de prêt illicite de main-d'œuvre ou de marchandage. Elle correspond à de la dissimulation intentionnelle d'une activité ou d'un emploi salarié. Le régime du détachement est utilisé alors que le salarié aurait dû être juridiquement employé en France et l'entreprise y être immatriculée, le salarié ou l'entreprise ayant une activité stable, habituelle et continue sur le territoire national.

### **Un exemple de fraude à grande échelle dans l'agriculture**

Un suspect, en lien avec des entreprises de travail temporaire de droit étranger, organisait la mise à disposition d'une main-d'œuvre étrangère « bon marché » dans des exploitations agricoles d'une région française. L'inspection du travail, soupçonnant des faits de travail dissimulé sans pouvoir les établir, les a communiqués au parquet local. Une cellule d'enquête a été activée avec l'appui de l'Office central de lutte contre le travail illégal. Les investigations ont caractérisé des faits de travail dissimulé, de marchandage et de prêt illicite de main-d'œuvre concernant plus de 600 travailleurs temporaires étrangers de 2013 à 2015. Cette fraude a engendré un préjudice de 2,4 M€ aux dépens de la Sécurité sociale.

Les principales modalités de recours à ce type de montages frauduleux s'organisent par le biais de sociétés, qualifiées de « coquilles vides », installées dans des pays tiers à partir desquels elles envoient des travailleurs détachés bénéficiant du régime social et fiscal de leur pays d'installation. Des montages particulièrement complexes sont souvent mis en évidence, avec l'installation d'une entreprise dans un pays à la fiscalité avantageuse, recrutant des salariés dans des pays ayant des niveaux de rémunération et de cotisations sociales faibles pour les détacher ensuite dans un pays ayant une fiscalité et des prélèvements sociaux plus élevés.

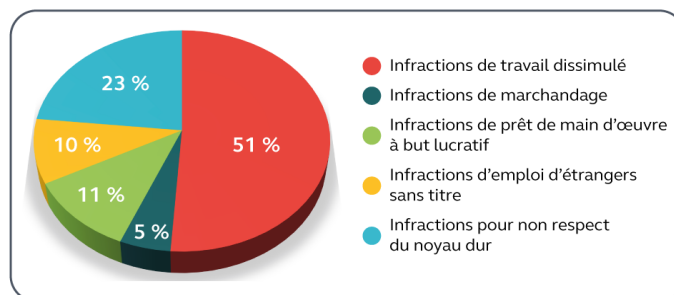
De telles fraudes peuvent concerner des salariés de tous secteurs et de tous niveaux, et notamment des salariés de nationalité française déclarés par des entreprises, parfois par le biais de détachement intra-groupes, dans des pays ayant une fiscalité avantageuse.

En réalité, ces salariés auraient dû être employés en France par une entreprise établie en France. Cette forme de fraude peut se combiner avec le non-respect des règles du « noyau dur ». Elle ne constitue pas seulement une forme de concurrence sociale déloyale, mais conduit aussi à éviter le paiement des impôts et des cotisations sociales sur le territoire national. Comme la Cour le relevait déjà dans son rapport public annuel de 2018<sup>22</sup>, elle requiert une attention toute particulière, d'autant que c'est la plus fréquemment relevée par les services de contrôle et d'enquête.

---

<sup>22</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel*, « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer », février 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

### Graphique n° 2 : types d'infractions relevés par l'inspection du travail (moyenne 2016-2017)



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

Certaines fraudes sont, en outre, organisées à partir de la France.

#### Un exemple de fraude organisée à partir de la France

Une société française de transport routier de marchandises employait de manière illégale les salariés d'une entreprise d'un pays européen à bas coûts salariaux pour réaliser des missions sur le territoire national, le personnel de l'entité étrangère travaillant exclusivement sous la direction de la structure française. Les préjudices sociaux et fiscaux ont été évalués à 4,8 M€. Des avoirs ont été saisis à hauteur de 1,1 M€.

Il s'agissait en réalité de la délocalisation fictive d'une entreprise française, qui, ayant préalablement licencié ses salariés en France, avait créé une société dans un pays à bas coût de main-d'œuvre dans le seul but de détacher des salariés en France.

Enfin, le recours à des travailleurs détachés fait toujours intervenir un bénéficiaire final situé sur le territoire national. C'est avec une entreprise établie en France que contracte la société étrangère employant des travailleurs détachés ; cette entreprise installée en France peut être le donneur d'ordres d'un maître d'ouvrage public ou son sous-traitant.

## **II - Une politique de lutte contre la fraude déployée tardivement par la France, avec des résultats contrastés**

La France a adapté tardivement son droit pour lutter contre les fraudes au détachement (A). Si ce sujet est devenu une priorité effective pour l'inspection du travail, la mobilisation des autres acteurs du contrôle est variable (B). Trois questions appellent une action déterminée pour l'avenir (C).

### **A - Un arsenal législatif désormais important**

La France s'est dotée tardivement des moyens juridiques adaptés pour lutter plus efficacement contre la fraude au travail détaché, par le biais principalement de trois lois adoptées en 2014, 2015 et 2016<sup>23</sup> :

- Les formalités préalables au détachement sont désormais mieux encadrées et leur non-respect mieux sanctionné : obligation pour l'entreprise étrangère de déclarer le salarié préalablement à son détachement désormais fixée par la loi, obligation de désigner un représentant en France, les amendes pouvant aller jusqu'à 500 000 € en cas de non-respect de ces obligations.
- Le cadre juridique du détachement est précisé, la conduite des contrôles facilitée et les sanctions prévues en cas de fraude sont nettement renforcées : une suspension temporaire d'activité est prévue en cas d'irrégularité, des peines complémentaires d'affichage de la condamnation sur un site dédié du ministère chargé du travail et d'interdiction de percevoir des aides publiques sont instituées, le pouvoir des préfets de fermer temporairement un établissement est étendu.
- La possibilité est ouverte de remonter dans la chaîne de responsabilité jusqu'au donneur d'ordres à qui est assigné un devoir de vigilance.
- Les droits d'action des syndicats et des associations devant les tribunaux sont élargis et il est prévu d'améliorer l'information des salariés sur leurs droits, avec notamment l'obligation de les afficher sur les chantiers du BTP dans une langue comprise par les salariés.

---

<sup>23</sup> Lois n° 1059 du 10 juillet 2014, n° 0181 du 6 août 2015 et n° 1084 du 8 août 2016.

Par ailleurs, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 a prévu l'obligation pour les salariés détachés de produire le formulaire attestant de leur affiliation à la sécurité sociale de leur pays d'origine.

Ces mesures ont été récemment complétées par la loi du 5 septembre 2018. Celle-ci a doublé le plafond de l'amende encourue pour défaut de déclaration préalable d'un salarié détaché, étendu l'obligation de vigilance du donneur d'ordres au paiement des amendes dues par son prestataire, et procédé à une nouvelle extension des possibilités pour les préfets de faire cesser l'activité d'un site où travaillent illégalement des salariés détachés. La loi a, par ailleurs, assoupli les obligations déclaratives liées à certaines prestations de courte durée, ponctuelles ou récurrentes. Elle a également ouvert un droit de communication général à l'inspection du travail, qui ne peut pas se voir opposé le secret professionnel. La faculté auparavant donnée aux tribunaux de prononcer la peine complémentaire d'affichage de la condamnation (souvent appelée « name and shame ») est rendue obligatoire pour les infractions commises en bande organisée<sup>24</sup>. La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a élargi l'accès des inspecteurs du travail et des agents de contrôle de la Sécurité sociale à divers fichiers en particulier détenus par l'administration fiscale.

Si la palette des réponses administratives ou pénales en matière de fraude au détachement a été nettement renforcée, deux questions restent soulevées : celle de la capacité des services de contrôle et des juridictions à y recourir, d'une part, et celle de la connaissance par les salariés et entreprises concernées, y compris leurs donneurs d'ordres installés en France, du droit applicable et des sanctions encourues en cas d'irrégularité, d'autre part.

## **B - Une mobilisation inégale des services de contrôle**

### **1 - Une priorité assignée à l'inspection du travail**

Au sein du ministère du travail, la DGT joue un rôle central en matière de lutte contre la fraude au détachement et elle en a fait une priorité pour l'inspection du travail à compter de 2015.

---

<sup>24</sup> Articles 8224-2 du code du travail et 132.71 du code pénal.

Depuis que l'inspection du travail a été réorganisée en 2015<sup>25</sup>, des unités régionales affectées à la lutte contre le travail illégal ont été créées. Spécialisées sur les affaires complexes, et notamment les détachements de travailleurs, ces unités ont atteint l'objectif de représenter 7 % de l'effectif de contrôle de l'inspection du travail en juin 2018 dans la plupart des régions (140 agents affectés au total dans ces unités). Un groupe d'appui, de veille et de contrôle a été également mis en place au niveau national. Les échelons territoriaux restent impliqués et peuvent avoir recours aux services régionaux ou nationaux. Cette organisation a été mise en place pour faire face à la spécificité du droit du détachement de travailleurs et des contrôles impliquant des entreprises étrangères.

La lutte contre la fraude au détachement de travailleurs constitue un des axes prioritaires de l'inspection du travail : un objectif chiffré de 1 000 contrôles par mois a été fixé pour 2016. Faisant l'objet de remontées mensuelles de la part des services régionaux, il a été dépassé avec 14 873 interventions sur l'année et porté en 2017 à 1 500 interventions par mois. Il n'a pas été atteint en 2017 avec en moyenne 965 contrôles par mois, soit 11 579 sur l'année (l'inspection du travail ayant, par ailleurs, participé à des interventions sur 597 entreprises conduites par d'autres services). La région Grand Est réalise le plus grand nombre de contrôles, suivie de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. Les résultats pour le début de l'année 2018 sont toujours en deçà de l'objectif, maintenu à 1 500 contrôles par mois, et ont conduit la DGT à remobiliser ses échelons territoriaux.

Au total, le détachement de travailleurs représente plus d'un contrôle sur sept réalisés par l'inspection du travail au premier trimestre 2017, soit au troisième rang de ses activités, après les interventions concernant le travail illégal (hors détachement) et les chutes de hauteur. Pour l'année 2017, ses contrôles sur le détachement ont débouché sur 859 infractions constatées par procès-verbal et 1 034 irrégularités sanctionnées par des amendes.

De nombreux autres acteurs sont concernés par la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs, mais leur implication est inégale. Depuis 2013, à la suite de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs constitue une priorité des plans nationaux de lutte contre le travail illégal : c'était l'un des cinq objectifs prioritaires du plan 2013-2015, et c'est l'un des deux objectifs fixés par le plan 2016-2018. Un bilan intermédiaire en a été effectué en février 2018, avec l'annonce en particulier des mesures prises dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cour des Comptes, Rapport public annuel, « L'inspection du travail : une modernisation nécessaire », février 2016, disponible sur <https://www.ccomptes.fr>.

<sup>26</sup> Ces plans de lutte contre le travail illégal constituent un des volets des plans nationaux de lutte contre la fraude, pilotés par la délégation nationale à la lutte contre la fraude.

## 2 - Un nombre de contrôles limité en matière de sécurité sociale

Dans les services de contrôle dépendant de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), le nombre de contrôles ciblés concernant les détachements de travailleurs ayant débouché sur des redressements est réduit : 65 pour 51 M€ de redressements en 2016, 63 pour 40,5 M€ de redressements en 2017. Les sommes effectivement recouvrées sont minimales (moins de 0,5 % des redressements de 2016 identifiés comme recouverts en septembre 2017). Ces résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux. Ils tiennent à plusieurs facteurs : l'absence d'objectifs chiffrés pour le réseau de contrôle ; l'usage, au moins jusqu'en juillet 2016, de procédures ne respectant pas le cadre européen, conduisant, en cas de contentieux, à l'annulation des redressements prononcés ; enfin, une procédure communautaire supposant l'accord du pays dans lequel le travailleur détaché est affilié à la sécurité sociale pour contester la légalité de son détachement.

La lutte contre le travail illégal fait partie des priorités fixées dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'Acos. Mais les agents de contrôle ne sont pas tous familiarisés avec le droit particulier applicable au détachement en matière de sécurité sociale, ni avec les procédures européennes à respecter, il est vrai particulièrement longues (huit mois de dialogue puis six mois de conciliation entre les États concernés). Les demandes de retrait, auprès d'autres États membres, des formulaires permettant de rester affilié à la sécurité sociale de ce pays sont très faibles (16 en 2016). C'est pourtant un préalable imposé par la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>27</sup> pour pouvoir requalifier un détachement en travail dissimulé. La lettre collective adressée par l'Acos en juillet 2016 aux agents de contrôle sur la manière de contrôler les détachements n'est pas suffisamment claire sur ce point.

En outre, les conditions d'un contrôle des fraudes pour les salariés français détachés à l'étranger ne sont pas réunies. Ces salariés bénéficient des prestations sociales nationales et sont gérés par les caisses primaires d'assurance maladie. Or, ces dernières ne sont pas en mesure de vérifier les

---

<sup>27</sup> Cf. également l'arrêt du 6 février 2018 *Ömer Altun e.a.* Il ouvre la possibilité au juge national d'écarter les affiliations obtenues ou invoquées frauduleusement dans un autre État membre pour autant qu'une demande de retrait ait été formulée auprès du pays concerné, que cette demande n'ait pas été réexaminée par le pays dans un délai raisonnable, et que le retrait soit prononcé en respectant les garanties liées à un procès équitable. Par ailleurs, au niveau national, les règles de prescription en matière de sécurité sociale ont évolué en 2016 et rendu la période de demande de retrait du formulaire suspensive de ces délais.



conditions d'application du règlement qui porte sur la situation de l'entreprise et sur les liens entre l'entreprise et le salarié et donc de contrôler le paiement par l'employeur des cotisations sociales liées aux salariés détachés à l'étranger.

À la demande de la direction de la Sécurité sociale, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion couvrant la période 2018-2022 prévoit un accroissement de cinq points de la part des contrôles des Urssaf portant sur le travail illégal ; la convention comprend pour la première fois des indicateurs sur le nombre de dossiers de détachement de travailleurs traités, sans objectifs chiffrés.

### **3 - L'action de l'Office central de lutte contre le travail illégal**

L'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), créé en 2005 au sein de la gendarmerie nationale, joue un rôle central dans les procédures les plus complexes du fait des pouvoirs d'officiers de police judiciaire dont disposent ses agents. Depuis 2011, l'OCLTI a traité environ 70 enquêtes visant la fraude au détachement. Plus d'une enquête sur deux concerne le transport (dont la moitié le transport aérien, fluvial ou de voyageurs), un quart est lié à l'intérim et un cinquième au BTP. Entre 2015 et 2017, l'office a conduit plus de 20 opérations visant la fraude au détachement, avec un préjudice en termes de cotisations sociales estimé à 122 M€ pour ces enquêtes<sup>28</sup>. À titre d'illustration, dans une enquête mettant en cause une compagnie de transport aérien, la société visée a réglé à l'Urssaf de Paris, dans l'attente de l'audience et à titre conservatoire, une somme de près de 13 M€ début 2015.

### **4 - Une mobilisation variable des CODAF**

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) réunissent l'ensemble des acteurs concernés. Ils déclinent dans chaque département les axes des plans nationaux de lutte contre la fraude et jouent un rôle opérationnel dans la mise en commun des informations permettant de détecter et poursuivre les irrégularités, ainsi que dans la mise en œuvre de contrôles conjoints entre services.

---

<sup>28</sup> En 2018, un contrôle a débouché sur 112 M€ de redressements.

La mobilisation des comités départementaux est, de l'avis de tous les acteurs, inégale selon les départements, alors que l'existence de ces comités, situés à un niveau territorial fin, présente un réel intérêt.

## **C - Des progrès importants à accomplir dans trois domaines prioritaires d'action**

Ce bilan contrasté appelle des progrès importants. Ils devront être accomplis dans la politique de prévention, le ciblage des contrôles pour gagner en efficacité et l'aboutissement des procédures en termes de sanctions.

### **1 - Conduire une politique de prévention**

#### *a) La sensibilisation des entreprises, des agents publics et des salariés concernés*

Le droit encadrant le travail détaché est très spécifique et les sanctions applicables en cas de fraude ont été fortement renforcées. En outre, la réglementation applicable évoluera encore en 2020 avec la transposition de la directive adoptée en juin 2018. Dans ce contexte, l'information des entreprises sur ce droit et les risques encourus revêt une importance particulière. L'effort de prévention, intégré dans le plan national de lutte contre le travail illégal, doit viser à la fois les entreprises étrangères détachant des salariés en France et les entreprises qui recourent à leurs services sur le territoire national. L'action conduite en ce sens par la DGT dans le BTP mérite d'être élargie, notamment à l'intérim et à l'agriculture.

Cette politique de prévention doit aussi viser les entités publiques, en particulier, pour la passation de marchés publics. Elle suppose une politique de formation adaptée, encore trop peu développée.

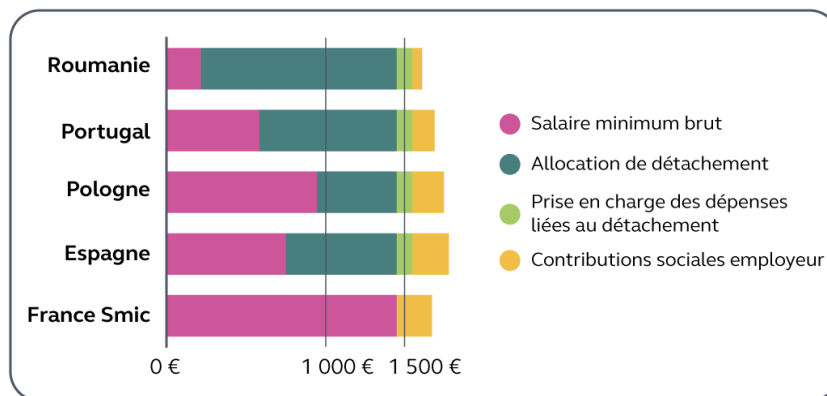
Enfin, une information complète sur leurs droits et dans une langue permettant sa bonne compréhension doit être délivrée aux salariés détachés en France. La réforme du code du travail à la suite des ordonnances approuvée définitivement par le Parlement le 14 février 2018 renforce, à cet égard, l'importance d'une information claire sur les accords de branche ou de portée générale applicables aux salariés détachés.

*b) Un faible intérêt à recourir au travail détaché au niveau du Smic si le droit est respecté*

Une telle politique d'information et de sensibilisation est d'autant plus importante à mener que, pour des emplois au niveau du Smic, le recours au travail détaché n'est pas plus intéressant en termes économiques pour les entreprises que l'emploi direct d'un salarié, dès lors que les règles du détachement de travailleurs sont respectées.

En effet, à ce niveau de rémunération, il n'y a plus de différence de coût du travail entre la main-d'œuvre locale (1 681 €) et le recours à des travailleurs détachés provenant de pays comme l'Espagne (1 788 €), la Pologne (1 756 €), le Portugal (1 697 €) ou la Roumanie (1 619 €), ainsi que l'illustre une étude de la direction générale du Trésor publiée en juin 2016. Ces constats restent toujours valides, de nouveaux allègements de charges ayant été entre-temps adoptés en France.

**Graphique n° 3 : coût complet du travail pour un salarié local embauché au Smic et un travailleur détaché (janvier 2015)**



Source : *Trésor Eco n° 171, présentation Cour des comptes*

*NB : La Pologne a un salaire minimum spécifique pour les travailleurs détachés à l'étranger, supérieur au salaire minimum applicable sur son territoire (410 €) ; les dépenses liées au détachement (logement, nourriture, voyage) sont forfaitisées à 100 €.*

En effet, les salariés détachés ou directement embauchés reçoivent la même rémunération au niveau du Smic et les cotisations sociales appliquées en France à ce niveau (15 % au moment de l'étude) se comparent favorablement à celles de nos partenaires (31 % en Espagne, 21 % en Pologne, 24 % au Portugal et 28 % en Roumanie).

Cette situation, ainsi que les risques encourus en l'absence de respect du « noyau dur » des droits applicables, méritent d'être mieux connus, en particulier, dans les secteurs où les entreprises font état de difficultés pour recruter des salariés.

## **2 - Cibler les contrôles pour être plus efficace**

Aujourd'hui, les services de contrôle et d'enquête ne disposent pas des outils qui leur permettraient de cibler efficacement leurs contrôles.

Pour réaliser ses missions, l'inspection du travail a désormais à sa disposition les télé-déclarations de détachement effectuées par les entreprises. Ces éléments restent à fiabiliser, en matière de durée de détachement déclarée notamment. L'interface informatique n'offre pas la possibilité aux agents de contrôle de réaliser des requêtes complexes en vue de cibler leurs investigations. Enfin, il n'existe pas de système de cotation des risques qui permettrait de faire aisément ressortir au niveau national et territorial les situations méritant examen.

En outre, le partage des données entre les services de contrôle ou d'enquête n'est pas suffisant. L'action de l'Office central de lutte contre le travail illégal est ainsi freinée par l'absence d'accès direct à la base de déclarations préalables gérée par la DGT, pourtant prévue pour 2017 dans le plan de lutte contre le travail illégal et dans les textes juridiques ayant institué le système de télé-déclaration, après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés. L'Office souhaiterait également avoir accès aux données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et à celles gérées par la direction générale des finances publiques. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale souhaite pour sa part accéder aux données concernant les entreprises faisant l'objet d'amendes de la part de l'inspection du travail.

Enfin, les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude au détachement ne disposent pas d'une cartographie des risques commune qui leur permettrait de mieux orienter leurs investigations.

## **3 - Faire aboutir les procédures en termes de sanctions**

La caractérisation et la sanction des fraudes détectées sont rendues difficiles tant par la spécificité du droit applicable que par la nécessité de disposer, dans la plupart des cas, de renseignements émanant des autres États membres et d'une volonté de coopérer de la part de l'entreprise étrangère incriminée.

*a) Les problèmes liés à la mise en cause d'entreprises étrangères*

Dans le cas des fraudes complexes, la détermination de l'absence d'activité stable, habituelle et continue de l'entreprise étrangère dans son pays d'origine suppose l'accès à des données sur cette activité.

Cette activité peut aisément être connue au travers de l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire dont disposent la direction générale des douanes et des droits indirects et les services fiscaux. Sur cette question, les échanges sont difficiles : en réponse aux demandes ponctuelles des services de contrôle, ces directions peuvent fournir des données, mais qui ne peuvent, en l'état du droit communautaire, constituer des éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale sans l'accord du pays d'origine. Actuellement, la Commission européenne n'est pas disposée à élargir l'accès à cette base au-delà des infractions à la TVA pour laquelle celui-ci est déjà possible. Elle renvoie à des accords bilatéraux à conclure avec nos partenaires sur la question des infractions au droit du travail et au droit d'établissement. La conduite de contrôles conjoints avec les services fiscaux peut constituer une solution pour exploiter ces données<sup>29</sup>. L'Autorité européenne du travail dont la Commission a annoncé la création, en mars 2018, pourrait être le cas échéant mobilisée sur ce point.

Les suites à donner au refus de déférer d'entreprises étrangères constituent également un point de blocage spécifique. Il en est de même des divergences d'interprétation entre États du respect du principe du procès équitable et des délais liés à l'entraide internationale, même si de nombreux pays coopèrent avec les autorités françaises. Les investigations menées auprès des acteurs du contrôle en France et dans d'autres pays européens font ressortir une meilleure coopération avec certains pays européens de l'Est qu'avec certains pays du Sud.

**Exemple de coopération avec un autre État membre**

L'intervention du tribunal de Bucarest a été requise et des perquisitions réalisées dans deux entreprises partenaires d'une société située en France. Ces « coquilles vides », créées par une société française, engageaient localement des salariés, ensuite détachés en France. Par rapport à la législation française, il y avait fraude sociale et fiscale ; en revanche, les sociétés s'acquittaient régulièrement de leurs obligations en Roumanie, qui a répondu favorablement à la demande d'entraide émise par la France pour poursuivre ces sociétés.

<sup>29</sup> La direction nationale d'enquêtes fiscales et d'autres directions du ministère de l'action et des comptes public sont mobilisées dans la recherche d'éléments qui concourent à une présomption d'établissement stable.

*b) Les difficultés des parquets judiciaires à faire face à l'afflux des procédures et les sanctions prononcées*

Par ailleurs, les parquets et tribunaux rencontrent des difficultés, reconnues par la Chancellerie, pour traiter l'afflux des procédures relevant du travail détaché. Malgré la coopération entretenue avec la DGT, les fraudes au détachement de travailleurs représentent, du point de vue de la Chancellerie, des cas importants, complexes et assez mal maîtrisés. Les parquets ne sont pas, en effet, en situation de répondre dans les meilleures conditions à ces affaires, devant, par ailleurs, faire face à d'autres priorités concernant notamment la sécurité.

La question des moyens n'est pas la seule soulevée. Trois difficultés sont relevées par les acteurs concernant la spécificité du droit applicable, la frontière entre amende administrative et poursuite pénale, ainsi que la détermination de la juridiction compétente pour les infractions commises en différents lieux du territoire. La mise en place de huit juridictions inter-régionales spécialisées peut apporter une solution à ce problème. Mais ces dernières n'avaient que 15 affaires en cours en matière de travail dissimulé en novembre 2017. Les difficultés rencontrées ont également trait au caractère transnational de la fraude, qui suppose d'engager des poursuites auprès de personnes physiques ou morales à l'étranger.

Il en résulte un nombre élevé d'affaires sans suites. Ainsi, pour l'ensemble du champ du travail illégal (en l'absence de données spécifiques sur le détachement de travailleurs), le nombre d'affaires annuellement orientées vers les parquets judiciaires est de 12 000 en moyenne sur la période 2014-2016. 30 % de ces affaires sont considérées comme non susceptibles de faire l'objet de poursuites par les parquets (essentiellement pour infraction insuffisamment caractérisée) et 5 % sont classées sans suite pour inopportunité. Parmi les 7 750 affaires restantes en moyenne, 5 000 n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales mais de procédures alternatives (rappel à la loi, amendes sur accord des personnes incriminées, etc.). Sur les 2 750 poursuites pénales dominent les convocations par un officier de police judiciaire. Le nombre d'ordonnances pénales varie entre 21 et 26 selon les années. Les peines de prison prévues par le code du travail sont extrêmement rares.

### **Exemple de poursuites pénales**

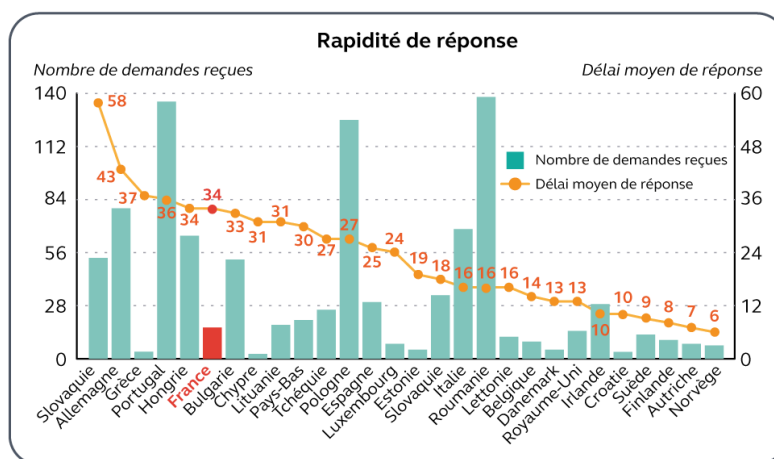
La responsabilité d'une société française de BTP a été reconnue sur le chantier de l'EPR de Flamanville pour le recours à une entreprise d'intérim fondée par un ex-cadre de cette société. L'entreprise, située en Irlande, agissait à travers une succursale chypriote pour recruter des salariés polonais. Entre 2009 et 2011, 163 salariés ont été concernés. La cour d'appel de Caen a confirmé la condamnation de l'entreprise française par le tribunal correctionnel de Cherbourg et aggravé la sanction (29 950 €). Un montant de 30 000 € aurait interdit à ce donneur d'ordre de concourir aux marchés publics.

Par ailleurs, le recours aux suspensions d'activité et aux fermetures de sites reste limité. En 2016, neuf arrêtés préfectoraux de fermeture d'établissement ou d'arrêt d'activité ont été pris pour sanctionner des fraudes au détachement de travailleurs ; trois en 2017. Les services du ministère du travail ont prononcé 16 suspensions de prestations de services internationales en 2016 et 11 en 2017. Un recours plus large à ces sanctions et une harmonisation des pratiques sur le territoire sont souhaitables.

#### *c) Des délais de réponse aux demandes d'information des autres États membres à raccourcir d'urgence*

Enfin, la coopération au niveau européen et entre États membres est indispensable pour assurer la confiance dans le recours au travail détaché et l'effectivité de la lutte contre la fraude. Par-delà les accords bilatéraux que développe la DGT, les demandes d'information entre États sur les cas de détachement de travailleurs posant problème sont encadrées au plan européen par des délais (25 jours ouvrables maximum).

Graphique n° 4 : demandes reçues et délai de réponse



Source : Commission européenne, Internal Market Information System, 1<sup>er</sup> semestre 2017

Si la France est le deuxième pays émetteur de demandes d'information, elle figure parmi les pays qui en reçoivent le moins. Mais elle occupait aussi, sur 30 pays intégrés dans le marché intérieur, le 25<sup>ème</sup> rang en matière de rapidité de réponse en 2016 et le 24<sup>ème</sup> au premier semestre 2017, avec un délai moyen de 34 jours, en progrès par rapport à 2016 (42 jours). Alertée par la Cour sur ce sujet, la DGT a commencé à mettre en œuvre de nouvelles procédures.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*L'enquête conduite par la Cour sur la lutte contre la fraude au travail détaché conduit à constater les progrès accomplis depuis 2014, mais aussi les importantes marges d'amélioration qui subsistent.*

*Ce n'est pas le statut en lui-même de travailleur détaché qui pose problème, d'autant qu'il sera encore mieux encadré en 2020, mais la fraude au travail détaché, sous toutes ses formes. Or beaucoup d'entreprises ignorent que, dès lors que ses règles sont respectées, le travail détaché n'est pas économiquement plus intéressant au niveau du Smic que l'emploi local. Par ailleurs, les données sur le recours au travail détaché ne permettent pas encore de cerner le phénomène avec précision : les statistiques produites par la Commission européenne en sous-estiment la réalité, et le ministère du travail français ne dispose que depuis l'automne 2016 d'un système robuste de déclaration préalable au détachement. Celui-ci mérite encore d'être amélioré.*



*Faute de données suffisantes, il n'est pas possible d'établir le niveau des fraudes au détachement de travailleurs. En revanche, trois formes de fraudes ont pu être clairement caractérisées. Elles font toutes intervenir un bénéficiaire final installé en France, qui peut agir dans le cadre de marchés publics, et sont parfois organisées à partir du territoire national.*

*La France ne s'est que récemment dotée de l'arsenal juridique permettant de répondre à la fraude au détachement, à travers les lois adoptées en 2014, 2015, 2016 et 2018. Depuis 2015, le nombre de contrôles pratiqués a été fortement accru au sein de l'inspection du travail. Mais les corps de contrôle ne disposent pas encore totalement des outils leur permettant de cibler leurs recherches, de partager les fichiers pertinents et ils sont inégalement mobilisés. En outre, les sanctions finalement prononcées au niveau pénal sont peu nombreuses et peu dissuasives. Enfin, en matière de coopération européenne, la France est l'un des pays qui répond le moins rapidement aux demandes d'information des autres États membres.*

*En conséquence, la Cour souligne la nécessité de conduire une politique de prévention fondée sur une meilleure connaissance du phénomène, de cibler les contrôles pour être plus efficace et de faire aboutir les procédures de sanction. Elle formule, à cet égard, les recommandations suivantes :*

#### **Pour une meilleure connaissance du travail détaché**

- 1. (Ministères chargés du travail et de l'économie) organiser la mesure et l'analyse statistique commune du nombre de travailleurs détachés, de son évolution et de sa répartition dans les zones géographiques et les secteurs économiques les plus concernés ;*
- 2. (Ministères chargés du travail, de l'économie, de la sécurité sociale, de la justice et de la fonction publique) améliorer la connaissance par les entreprises, les salariés et les agents publics du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et les sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut.*

#### **Pour une conduite plus efficace des contrôles et enquêtes**

- 3. (Ministère chargé du travail) mieux cibler les contrôles de l'inspection du travail grâce à une cotation des risques ;*
- 4. (Acos) faire appliquer la procédure de redressement de cotisations liées aux fraudes au travail détaché en cohérence avec le droit européen et accroître le nombre de contrôles dans ce domaine ;*

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

**Pour des sanctions effectives et plus dissuasives**

6. *(Ministères chargés des affaires européennes, des comptes publics et du travail) assurer aux services de contrôle l'accès aux données sur la TVA intra-communautaire, en lien avec les services fiscaux, par le biais d'accords bilatéraux ou de la nouvelle Autorité européenne du travail ;*
7. *(Ministères chargés du travail, de l'intérieur et de la justice) renforcer les sanctions administratives et pénales appliquées en cas de fraude, notamment en termes de fermeture de chantiers ou d'établissements, et de mise en cause des donneurs d'ordres et maîtres d'ouvrage ;*
8. *(Ministère du travail) accélérer sans tarder les délais de réponse de la France aux demandes d'informations de ses homologues européens.*
-

## Réponses

|  |    |
|--|----|
| Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....   | 84 |
| Réponse commune du ministre de l'économie et des finances<br>et du ministre de l'action et des comptes publics.....  | 84 |
| Réponse commune du président du conseil d'administration<br>de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)<br>et du directeur général de l'Agence centrale des organismes<br>de sécurité sociale (ACOSS)..... | 87 |

## Destinataire n'ayant pas observation

|   |
|---|
| Ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères,<br>chargée des affaires européennes |
|---|

## Destinataires n'ayant pas répondu

|  |
|--|
| Garde des sceaux, ministre de la justice |
| Ministre du travail                      |
| Ministre de l'intérieur                  |

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS  
ET DE LA SANTÉ**

*Selon les dispositions qui seront finalement adoptées, la révision en cours des règlements européens 883/2004 et 987/2009 pourrait modifier certains critères existants en matière de détermination de la législation applicable et renforcer les dispositions existantes afin de s'assurer d'une meilleure coopération entre organismes de sécurité sociale.*

*La mise en œuvre du contrôle en matière de sécurité sociale ne peut être décorrélée de ce cadre juridique et réglementaire européen complexe et contraignant. Des initiatives communes entre le ministère chargé du travail et celui chargé de la sécurité sociale sont en cours ou en projet, et ont pour objectif d'améliorer les échanges d'informations et les modalités de contrôle.*

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE  
DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*Les recommandations 1, 2 et 6 de votre rapport concernent directement les ministères chargés de l'économie et des comptes publics et appellent les commentaires suivants.*

*Nous sommes favorables à la recommandation n° 1 de votre rapport visant à ce que les ministères chargés du travail et de l'économie organisent la mesure et l'analyse statistique commune du nombre de travailleurs détachés, de son évolution et de sa répartition dans les zones géographiques et les secteurs économiques les plus concernés.*

*Concernant la recommandation n° 2 de votre rapport visant à ce que les ministères chargés du travail, de l'économie, de la sécurité sociale, de la justice et de la fonction publique améliorent la connaissance par les entreprises, les salariés et les agents publics, du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et des sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut, nous souhaitons souligner qu'il existe déjà de nombreux dispositifs d'information et des dispositions législatives relatives à l'information des travailleurs détachés :*

- *De manière générale, le site internet du ministère du Travail et de l'Emploi contient de nombreuses informations, en plusieurs langues, sur les conditions pour recruter un salarié détaché<sup>30</sup>.*
- *La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (Loi El Khomri) prévoit que « sur les chantiers de bâtiment ou de génie civil, [...] le maître d'ouvrage porte à la connaissance des salariés détachés, par voie d'affichage sur les lieux de travail, les informations sur la réglementation qui leur est applicable ». Cet affichage obligatoire doit notamment apporter de l'informations sur la réglementation française de droit du travail applicable aux salariés détachés en France en matière de durée du travail, de salaire minimum, d'hébergement, de prévention des chutes de hauteur, d'équipements individuels obligatoires et d'existence d'un droit de retrait ; et sur les modalités selon lesquelles le salarié peut faire valoir ses droits<sup>31</sup>.*
- *Enfin, les ordonnances du 22 septembre 2017 relatives à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail prévoient d'améliorer l'accès au droit du travail et aux dispositions légales et conventionnelles par la voie numérique. Il est ainsi prévu la mise en place, au plus tard le 1er janvier 2020, d'un dispositif baptisé « code du travail numérique »<sup>32</sup> permettant, « en réponse à une demande d'un employeur ou d'un salarié sur sa situation juridique, l'accès aux dispositions législatives et réglementaires ainsi qu'aux stipulations conventionnelles qui lui sont applicables ».*

*Concernant le sujet du travail illégal et en partenariat avec les différents acteurs, des risques susceptibles de compromettre les activités de programmation, planification et exécution des contrôles ont été identifiés. Sur cette base, des dispositifs de maîtrise ont été partagés entre les partenaires. Ces risques potentiels se concentrent plus particulièrement sur l'absence d'accès aux données détenues par les partenaires « lutte contre le travail illégal », la non fiabilité des signalements reçus, l'absence de diffusion aux autres partenaires des signalements, l'exploitation déficiente des procès-verbaux, la mauvaise coordination locale et nationale entre les acteurs, le non-respect des procédures au regard de la jurisprudence et l'absence de pilotage du plan de contrôle.*

<sup>30</sup> <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/detachement-des-salaries/>

<sup>31</sup> Décret n° 2017-825 du 5 mai 2017 relatif au renforcement des règles visant à lutter contre les prestations de services internationales illégales.

<sup>32</sup> Ce code numérique permettra de poser des questions sur le droit du travail et d'obtenir des réponses détaillées, des fiches explicatives et les articles de loi correspondant. Le droit du travail devrait être plus lisible pour les employeurs notamment des TPE-PME et les salariés. En cas de litige l'employeur ou le salarié qui se prévautra d'informations obtenues au moyen de ce « code numérique » sera présumé de bonne foi.

*Ce travail constitue une première étape d'identification des risques bruts, l'objectif étant de hiérarchiser et d'évaluer les risques en fonction de leur impact (financier, d'image, humain) ainsi que les dispositifs de contrôle interne existants.*

*Nous avons ainsi fourni aux différents partenaires un guide méthodologique pour pouvoir effectuer ces travaux d'évaluation et de hiérarchisation des risques.*

*Nous avons par ailleurs chargé nos équipes en mars 2018 de piloter les travaux relatifs à l'ouverture d'accès croisés aux bases de données, dans le contexte du projet de loi sur la fraude. En partenariat étroit avec les ministères de l'intérieur, du travail, de la santé et des affaires sociales, nous avons ainsi réalisé un état des lieux des accès directs d'ores et déjà existants entre acteurs de la lutte contre la fraude et avons procédé à une analyse juridique des conditions de faisabilité des nouveaux accès demandés. Deux axes ont été dégagés pour les travaux à conduire :*

- un axe législatif avec l'article 6 de la loi relative à la lutte contre la fraude adoptée le 23 octobre 2018. Cet article prévoit notamment un accès direct aux informations contenues dans certains fichiers de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour les officiers de police judiciaire, les organismes de protection sociale et les inspecteurs du travail. Ces accès ont été proposés dans un but de plus grande efficacité en matière de lutte contre la fraude aux cotisations et aux prestations sociales ;*
- un axe réglementaire pour permettre de nouveaux accès directs aux partenaires demandeurs.*

*S'agissant de la recommandation n° 6 relative à l'accès aux données sur la TVA intracommunautaire, nous rappelons que la DGFIP, dans le cadre de son action au sein des Comité opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), est régulièrement sollicitée par les organismes de protection sociale et les inspecteurs du travail dans le cadre du droit de communication.*

*Enfin, le rapport appelle les suggestions de modifications suivantes :*

*Nous souhaitons préciser que l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire, cité dans le document est hébergé par la direction générale des Douanes et des Droits indirects (DGDDI) de manière informatique mais que l'exploitation des données relatives aux déclarations européennes de services relève de la pleine compétence de la DGFIP. En conséquence, nous vous proposons la rédaction alternative suivante « Cette activité peut aisément être connue au travers de l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire, hébergé par la DGDDI et mis à disposition de la DGFIP ».*

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE CENTRALE DES  
ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)  
ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE CENTRALE  
DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)**

*À titre liminaire, et s'agissant du champ de l'étude réalisée par la Cour, nous relevons tout d'abord la prépondérance des questions de droit du travail, les problématiques posées par le détachement en matière de sécurité sociale n'étant abordées que de manière plus incidente.*

*Sur le fond, le rapport pointe une mobilisation insuffisante de l'ACOSS et du réseau des URSSAF en matière de lutte contre la fraude au détachement. Cette lecture et les constats qui la sous-tendent nous semblent devoir être assez fortement nuancés.*

*La lutte contre la fraude en matière de prestation de services internationale (PSI) constitue un axe fort de la COG 2018-2022 entre l'État et l'ACOSS (fiche 6), et un objectif à part entière des Orientations nationales de la lutte contre le travail illégal. Si la COG ne fixe pas d'objectifs chiffrés, considérant que la lutte contre ce type de fraude s'intègre à la politique plus globale de Lutte contre le travail illégal (LCTI), cette thématique représente une part tout à fait significative de l'activité des URSSAF en la matière, avec des redressements (40,5M€ en 2017) s'élevant à 8 % des redressements globaux LCTI (541M€).*

*Si cette action peut et doit évidemment être encore intensifiée, nous tenons donc à réaffirmer l'investissement de l'ACOSS et de son réseau sur ces problématiques.*

*Au-delà de cette remarque générale, il nous apparaît nécessaire de revenir plus particulièrement sur plusieurs points du rapport.*

*La Cour évoque un faible nombre de contrôles opérés par les URSSAF en matière de détachement, par comparaison à ceux opérés par l'Inspection du travail. Ce point appelle plusieurs observations.*

*En premier lieu, les contrôles opérés par l'Inspection du Travail et les URSSAF répondent à des objectifs différents. Les premiers se centrent sur la régularité du détachement, et notamment sur la vérification, auprès des employeurs recourant au travail détaché, du respect de l'obligation de déclaration préalable. Les seconds s'inscrivent dans une logique de lutte contre la fraude aux cotisations sociales, et obéissent à ce titre à une logique de ciblage sur des dossiers à forts enjeux financiers plutôt que de vérification des situations de détachement en tant que telles. À titre d'illustration, sur les 100 plus importants dossiers comptabilisés au titre*

de la LCTI en 2017, 11 % relèvent du contrôle de la fraude au détachement, avec des montants de redressements allant de 1 020 985 euros à 6 099 965 euros. En second lieu, les contrôles réalisés par les URSSAF se caractérisent par une complexité procédurale et des délais de mise en œuvre plus importants :

- D'une part, le ciblage évoqué conduit souvent à privilégier des dossiers complexes, présentant des délais d'investigation supérieurs à ceux opérés en matière de droit du Travail. À titre d'exemple, les URSSAF ont ainsi été amenées à notifier, en 2018, un montant de redressement unitaire de 112 M d'euros, au terme d'une procédure s'étant échelonnée sur plusieurs années.
- D'autre part, ces contrôles s'inscrivent dans une logique de sanction pénale et non de sanction administrative, et impliquent à ce titre une instruction plus longue (démonstration de la fraude et de son intentionnalité).
- Enfin, et comme le relève par ailleurs la Cour, la mise en œuvre de la procédure de conciliation en vue du retrait des formulaires A1 occasionne, en matière de sécurité sociale, des délais et une complexité accrue.

S'agissant du recouvrement des sommes redressées en matière de lutte contre la fraude au détachement, le rapport appelle deux remarques.

D'une part, la COG 2018-2022 prévoit un renforcement de l'action de la branche en matière de recouvrement des créances LCTI en général, comprenant notamment la définition d'objectifs chiffrés, la recherche d'une intégration renforcée entre lutte contre le travail illégal et recouvrement, et l'adaptation des procédures à ce type de créances.

D'autre part, et de façon plus spécifique, il convient de rappeler que le recouvrement des sommes redressées en matière de fraude au détachement :

- présente une complexité particulière, en ce qu'il implique fréquemment de recouvrer les créances concernées auprès de débiteurs situés à l'étranger ;
- est subordonné à la mise en œuvre de la procédure de retrait des formulaires A1. Comme l'écrit la Cour, cette procédure, qui s'accompagne de la suspension de la mise en recouvrement, est souvent longue, ce qui conduit à relativiser assez fortement la portée du taux de recouvrement évoqué.



*S'agissant de la conformité des procédures mises en œuvre au regard du droit communautaire, nous souhaitons préciser que la lettre collective ACOSS du 22 juillet 2016 a rénové le cadre applicable à ce type de contrôle, et mentionne explicitement, dès lors que l'existence d'un certificat AI est alléguée, l'obligation pour les inspecteurs du recouvrement d'en solliciter le retrait. En outre, des normes professionnelles spécifiques ont été déployées en 2016, afin d'harmoniser et sécuriser les pratiques sur ce point. Si des annulations ont pu être constatées sur des procédures antérieures, cette normalisation produit désormais ses effets, comme l'illustrent plusieurs retraits, dans le cadre de procédures récentes, de formulaires AI à la demande des URSSAF. Ce cadre est en cours d'actualisation, en lien avec la DSS, pour tenir compte des évolutions législatives et jurisprudentielles les plus récentes.*

*S'agissant de la sensibilisation des agents des URSSAF et de leur appropriation des enjeux en matière de fraude au détachement, il nous semble utile de rappeler plusieurs points :*

- *si la thématique du détachement s'intègre à l'action plus générale de la branche en matière de lutte contre le travail illégal, la quasi-totalité des URSSAF s'est dotée d'une procédure dédiée en matière de contrôle de prestations de service internationales ;*
- *en 2017, 16 URSSAF sur 22 ont notifié des redressements en lien avec la thématique de la prestation de services internationale ;*
- *l'ensemble des référents régionaux LCTI, disposent d'un socle de connaissance sur les problématiques transnationales, et bénéficient de l'appui de l'ACOSS, notamment via une cellule nationale dédiée ;*
- *l'ACOSS a mis en place un dispositif de formation initiale et continue dédié sur la thématique. Une formation nationale (Institut 4.10) sur les « Travailleurs migrants », dispensée par des référents régionaux spécialisés en matière de lutte contre le travail dissimulé, est par ailleurs déjà ouverte aux inspecteurs du recouvrement et aux juristes des URSSAF/CGSS. Enfin, la DNLF diffuse des formations communes qui peuvent être mobilisées à l'initiative des régions.*

*S'agissant des outils liés à la lutte contre la fraude au détachement, nous partageons la préconisation de la Cour de renforcer le partage de données entre administrations et opérateurs parties prenantes. Nous souscrivons notamment pleinement à la recommandation de la Cour de développer l'accès à la base de la TVA intracommunautaire (TTC), qui pourrait représenter un outil précieux dans l'appréciation de la régularité des situations de détachement et du critère d'« activité substantielle » réalisée dans l'État d'envoi.*

*En la matière, il convient de rappeler que la mise en œuvre d'échanges d'informations plus importants peut impliquer une évolution des textes en vigueur. L'Acoss apportera évidemment son appui technique à une éventuelle réflexion des tutelles sur ce sujet.*

*Au-delà, il nous paraît utile de préciser, sur la question plus large des échanges de données :*

- *que la transmission à l'ACOSS des données concernant les entreprises faisant l'objet d'amendes de la part de l'Inspection du Travail est prévue dans le cadre du projet de PNLTII en préparation ;*
- *que des travaux sont en cours, dans le cadre de la refonte de la base « SIPSI » opérée par la DGT, afin d'en permettre, dès 2019, l'accès au corps de contrôle URSSAF par le biais d'API interfacées avec les outils du contrôle ;*
- *que l'ACOSS mène en outre, en partenariat avec la DSS, la DGT, et le CLEISS, une réflexion tendant à une intégration renforcée des outils et bases de données existantes en matière de détachement entrant (base SIPSI gérée par la DGT, base SIRDAR gérée par le CLEISS, données DSN détenues par l'Acoss). Cette réflexion, aujourd'hui au stade des travaux préparatoires, vise à faciliter les partages d'informations afin de renforcer les capacités de mesure et de détection des phénomènes de fraude. Elle conduira notamment à examiner les meilleures pratiques observées à l'étranger (« Limosa » Belge notamment) afin d'en étudier la transposabilité à la France.*

*S'agissant de la préconisation de la Cour de renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la fraude au détachement, il nous semble important de rappeler que l'ACOSS est engagée dans une démarche active de partenariat, tant au niveau national (DGT, OCLTI), qu'avec ses homologues européens. Cette politique de coopération, conduite en lien avec le CLEISS, se matérialise par une série d'accords avec les institutions d'autres États membres de l'UE (Belgique, Italie, Pologne<sup>33</sup>). D'autres accords sont également envisagés (Espagne, Portugal), avec pour objectif de faciliter les partages d'information, harmoniser les approches des situations de détachement, et développer lorsque c'est possible des démarches d'investigation concertées. Ces coopérations sont particulièrement avancées avec la Belgique, et se traduiront par l'interconnexion prochaine des SI de l'ACOSS et de l'Office national de sécurité sociale Belge aux fins d'optimiser la lutte contre les situations frauduleuses.*

---

<sup>33</sup> Signature prévue en janvier 2019.

*Par ailleurs, il convient de rappeler que l'ACOSS porte activement le sujet de la lutte contre les fraudes, et notamment la fraude au détachement, dans le cadre des instances de coordination nationales (REIF) ou internationales (AISS) existant en matière de sécurité sociale.*

*Concernant enfin la gestion du détachement « sortant », il nous semble utile de préciser que des travaux sont en cours entre l'ACOSS, la CNAM et la DSS afin de renforcer les capacités collectives de contrôle sur le détachement en provenance de la France, et notamment faciliter le croisement entre demandes de détachements aujourd'hui gérées par les CPAM et données déclaratives issues de la DSN.*

---



## 2

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

---

### PRÉSENTATION

---

*La maîtrise des technologies spatiales et le fait de pouvoir accéder de façon autonome à l'espace sont, pour l'Europe et la France, des intérêts dont l'importance n'a jamais été aussi grande. Dans un contexte de diffusion sans précédent des applications spatiales à des champs nouveaux d'activité, aux enjeux économiques et stratégiques croissants, il est plus nécessaire que jamais de conserver un accès souverain à l'espace. Cependant, la filière des lanceurs Ariane, moyen de cet accès et symbole des succès de l'Europe spatiale, est confrontée aujourd'hui à des défis très importants, peut-être même plus que ceux qu'elle a eus à relever après l'échec du vol d'Ariane 5 en décembre 2002.*

*Cette situation trouve son origine dans la montée en puissance de la concurrence américaine de la société SpaceX, qui a ravi à la société Arianespace la position de leader mondial sur le marché commercial en 2017. Or, il apparaît que le nouveau lanceur Ariane 6, dont le développement a été décidé par l'Agence spatiale européenne en 2014 pour faire face à cette concurrence, ne constituera qu'une réponse transitoire à ce défi.*

*Ces difficultés ont coïncidé avec la crise subie par la base de lancement de Kourou, « port spatial de l'Europe », dans le contexte des troubles sociaux apparus en Guyane au printemps 2017. Le centre spatial fait face, depuis lors, à des exigences contradictoires entre la nécessité d'améliorer sa compétitivité face à la concurrence américaine et les attentes du territoire, qui estime ne pas bénéficier suffisamment des retombées de l'activité spatiale.*

*La Cour avait alerté les pouvoirs publics sur les difficultés potentielles d'Ariane dans l'insertion au rapport public annuel de 2014 intitulée « le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts »<sup>34</sup>. Elle avait alors insisté sur les enjeux touchant à l'insuffisante compétitivité des lanceurs européens et aux financements européens trop limités de la base de lancement de Kourou.*

*Face à une situation qui s'est dégradée depuis 2014, elle alerte à nouveau sur les défis auxquels doit répondre la politique spatiale des lanceurs et qui appellent des prises de décisions urgentes aux niveaux national et européen. Des contrôles qu'elle vient d'effectuer sur le Centre national d'études spatiales (CNES) et sur le centre spatial guyanais, elle tire quatre enseignements relatifs à la politique des lanceurs spatiaux : l'accès souverain à l'espace est plus que jamais stratégique pour l'Europe et la France (I) ; le lanceur Ariane 6 doit évoluer rapidement pour rester compétitif et garantir un accès souverain à l'espace (II) ; les risques budgétaires importants inhérents à la politique spatiale doivent être mieux anticipés (III) ; une plus grande participation des partenaires européens de la France doit être recherchée (IV).*

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

L'accès souverain à l'espace, c'est-à-dire la capacité de mettre en orbite des satellites sans dépendre de puissances étrangères : constitue un intérêt stratégique que la France a promu auprès de ses partenaires européens depuis les années 1970 (A) ; est plus stratégique que jamais pour la France et pour l'Europe dans le cadre de la révolution du « Nouvel Espace », communément désigné sous le vocable « New Space » repris dans la suite du texte (B) ; fait l'objet d'une compétition stratégique exacerbée entre les principales puissances (C).

---

<sup>34</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts, p. 145-173. La Documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## **A - La France promeut depuis plusieurs décennies l'importance stratégique des lanceurs**

### **1 - L'accès souverain à l'espace est au cœur des intérêts stratégiques nationaux**

À partir des années 1970, l'espace a connu des applications importantes, tant civiles que militaires, dans les domaines de l'observation de la Terre et des communications. Dans ce contexte, disposer d'un lanceur propre permet de ne pas dépendre d'une puissance tierce pour accéder à l'espace et de mettre en orbite librement les satellites correspondants. C'est également le moyen d'orienter l'investissement public vers des secteurs de haute technologie, porteurs de retombées économiques futures.

La France a très tôt considéré cet accès souverain à l'espace comme stratégique. Elle a mobilisé son agence spatiale, le CNES, ainsi que son industrie, aujourd'hui regroupée au sein d'Ariane Group<sup>35</sup>, pour développer ce qui deviendra la filière Ariane des lanceurs, permettant notamment la mise en orbite géostationnaire<sup>36</sup> des satellites.

Cet intérêt stratégique est historiquement d'autant plus important pour la France qu'il y a des synergies fortes entre le spatial civil et la dissuasion nucléaire, dans la mesure où ce sont les mêmes bureaux d'études et les mêmes usines qui produisent les lanceurs Ariane et les missiles balistiques.

### **2 - La France a promu cet intérêt stratégique auprès de ses partenaires européens**

La France a très tôt cherché à associer ses partenaires européens, dont certains (au premier rang desquels l'Allemagne et l'Italie) ont également estimé qu'il ne fallait pas dépendre d'une puissance tierce pour mettre en orbite les satellites et que leurs industries devaient prendre toute leur part dans l'aventure spatiale.

Les conditions posées en 1974 par la NASA<sup>37</sup> pour le lancement de satellites de communication français et allemands, qui visaient à leur interdire toute exploitation commerciale, ont convaincu les Européens de la nécessité de disposer de leur propre lanceur. Ils ont mis sur pied à cette

---

<sup>35</sup> Ariane Group est détenu à 50 % par le groupe Airbus et à 50 % par le groupe Safran.

<sup>36</sup> Cette orbite permet au satellite de circuler à la même vitesse que la rotation terrestre et donc de rester en permanence au-dessus de la zone géographique souhaitée.

<sup>37</sup> *National aeronautic and space agency* : agence spatiale américaine.

fin l'Agence spatiale européenne, organisation internationale interétatique, qui permet aux États volontaires de participer aux programmes de lanceurs Ariane, en bénéficiant de retombées pour leur industrie à hauteur de leurs investissements, selon la règle du juste retour géographique. Ceci a aussi permis d'associer les industriels européens à l'aventure spatiale en les faisant participer au capital d'Arianespace<sup>38</sup>, société qui commercialise les lanceurs.

La conscience de la nécessité stratégique de l'accès souverain à l'espace s'est progressivement consolidée en Europe. Ainsi, les accords de Kourou, conclus sous l'égide de l'Agence spatiale européenne en 2008, font de la base de lancement en Guyane le port spatial de l'Europe et prévoient un partage des coûts entre les partenaires européens. De même, l'accès souverain à l'espace a été reconnu comme un intérêt stratégique par l'Union européenne.

## **B - L'émergence du « New Space » rend l'accès souverain à l'espace plus nécessaire que jamais**

### **1 - Les applications de l'espace vont concerner des activités toujours plus nombreuses**

Historiquement centrées sur la défense, les communications et l'observation, et apanage des grandes puissances, les applications de l'espace sont aujourd'hui en train de connaître une révolution, fréquemment désignée sous le vocable de « New Space ».

Elle se traduit d'abord par une extension considérable des applications du spatial, qui pourront à terme concerner l'ensemble des activités humaines. À titre d'exemple, les applications permettant de capter et d'échanger les données nécessaires à la surveillance du réchauffement climatique, à l'aide au positionnement pour la navigation maritime et les futurs véhicules autonomes, à la surveillance des grands réseaux de chemin de fer en vue de leur maintenance, à l'utilisation des objets connectés, dépendent déjà du spatial.

---

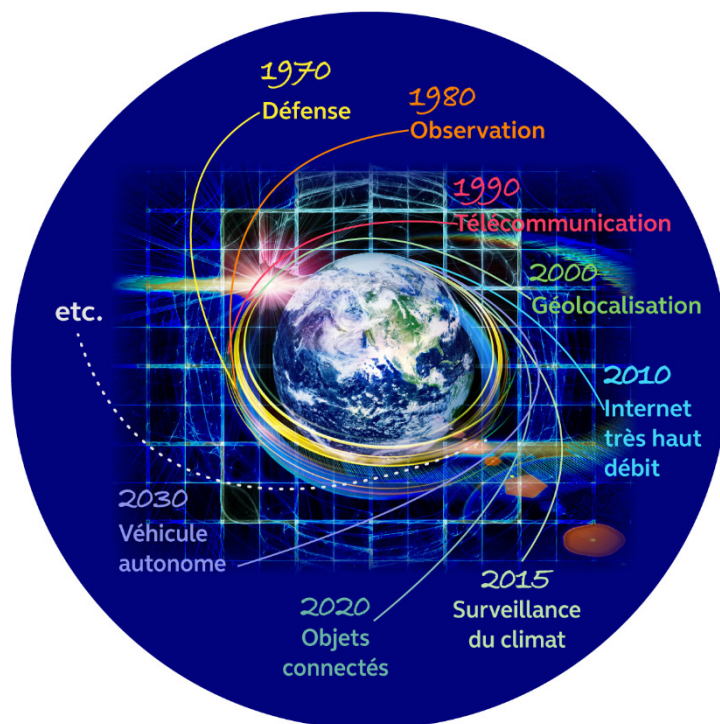
<sup>38</sup> Ariane Group est aujourd'hui l'actionnaire majoritaire d'Arianespace avec près de 74 % des titres.



Comme la géolocalisation, aujourd'hui d'usage courant dans la vie quotidienne, ces nouvelles applications se répandent à un rythme accéléré. Dans les années à venir, la révolution numérique, et les échanges de données toujours plus nombreuses qu'elle implique, vont offrir des perspectives supplémentaires aux applications issues du spatial.

L'accès autonome à l'espace est, dans ce contexte, plus important qu'il n'a jamais été ; il répond à des enjeux multiples : de sécurité et de défense, industriels et économiques, sociétaux, de rayonnement et de politique d'influence. Or, l'accès à l'espace est le fait non plus seulement des acteurs étatiques historiques, mais aussi de nouveaux entrants, attirés par les potentialités nouvelles de l'espace, publics (pays émergents) et privés, qu'il s'agisse des GAFA<sup>39</sup> ou d'opérateurs indépendants.

### Les nouvelles applications du spatial



Source : Cour des comptes

<sup>39</sup> Les géants de l'internet : à l'origine Google, Apple, Facebook et Amazon (GAFA).

## **2 - Un lanceur souverain est indispensable pour rester dans la compétition**

Il est essentiel que la France et l'Europe saisissent ces opportunités pour bénéficier pleinement des potentiels de croissance économique associés aux nouvelles applications du spatial.

Dans ce contexte, l'accès souverain à l'espace constitue plus que jamais un enjeu stratégique majeur pour la France, mais aussi pour l'Europe. Il s'agit d'avoir l'assurance de pouvoir lancer des satellites à des prix compétitifs et sans restriction d'usage.

Il s'agit également de s'assurer que les mises en orbite se font en toute sécurité, tant la sophistication technologique des satellites les rend vulnérables aux menaces en termes de cybersécurité et aux manipulations indésirables avant leur lancement.

## **C - L'espace fait l'objet d'une compétition exacerbée entre les principales puissances**

### **1 - Les États-Unis sont redevenus leader mondial avec les succès de la société SpaceX**

Après deux décennies d'absence, liée à la priorité donnée aux vols habités et à la navette spatiale, qui avaient permis à Arianespace de se hisser au premier rang mondial sur le marché des lancements de satellites commerciaux, les États-Unis sont de retour dans la compétition mondiale en matière de lanceurs. Un effort budgétaire massif, allié à l'initiative privée, a conduit à l'émergence de la société SpaceX, qui a ravi à Arianespace la position de leader mondial en 2017. Sur le seul premier semestre 2018, SpaceX a ainsi réussi 12 tirs avec son lanceur Falcon 9, soit davantage que ce que réalise Arianespace en une année.

Cette concurrence ne s'arrête pas à SpaceX. Les autres puissances spatiales importantes ont, depuis longtemps, perçu l'intérêt stratégique de l'accès souverain à l'espace et ont développé leurs lanceurs. Il s'agit notamment de la Russie, du Japon, de la Chine et de l'Inde. Par ailleurs, le succès de SpaceX inspire d'autres acteurs privés : la société américaine Blue Origin annonce ainsi qu'elle va développer un nouveau lanceur pour le début de la décennie 2020.

**Tableau n° 5 : les lanceurs au niveau mondial**

|  | Europe  | États-Unis       |                    |                   | Russie                           | Japon         | Inde         | Chine                       |
|--|---|------------------|--------------------|-------------------|----------------------------------|---------------|--------------|-----------------------------|
| <b>Orbite géostationnaire</b><br>36 000 km     | <b>Ariane 5</b><br>10,5 t<br>Lancement double | Atlas V<br>6,8 t | Delta IV<br>11,2 t | Falcon 9<br>5,5 t | Proton<br>6,3 t                  | H-II<br>5,6 t | GSLV<br>2,2t | Longue Marche-3<br>2,2 t    |
| <b>Orbite médiane</b><br>22 000 km             | <b>Soyouz</b>                                 | Antares          |                    | Delta II          | Soyouz                           |               |              | Longue Marche-4<br>et 7     |
| <b>Orbite basse</b><br>300<br>à 1 500 km       | <b>Véga</b>                                   | Pégase           |                    | Minotaure         | Rockot<br>Dniepr<br>Soyouz 2.1.V | Epsilon       | PSLV         | Longue Marche-2,<br>6 et 11 |
| <b>Nombre de tirs</b><br>entre 2006 et<br>2016 | 93  | 196              |                    |                   | 304                              | 29            | 33           | 143                         |
| <b>Taux d'échec</b>                            | 1 %   | 4,5 %            |                    |                   | 7 %                              | 0 %           | 12 %         | 2 %                         |

Source : Rapport de Mme Geneviève Fioraso au Premier ministre de juillet 2016, « Open space : l'ouverture comme réponse aux défis de la filière spatiale »

## 2 - L'Europe prend davantage conscience de l'importance de cet enjeu

Historiquement, la politique spatiale européenne en général, et son volet lanceur en particulier, étaient l'apanage de l'Agence spatiale européenne et des États les plus impliqués dans ce domaine : la France, pionnière en la matière et premier financeur, l'Allemagne, qui a déployé une industrie conséquente et qui est le deuxième contributeur de la filière Ariane, enfin l'Italie, qui a développé son propre lanceur Véga pour les lancements en orbites basses.

Depuis quelques années, la révolution du « New Space » a conduit à une prise de conscience progressive des acteurs européens. Ainsi, l'Union européenne, forte de l'expérience acquise sur les programmes de satellites comme Galileo, destiné à concurrencer le GPS américain, entend prendre toute sa place dans la politique spatiale. La Commission européenne envisage de consacrer une part croissante du budget européen à l'espace, pour un montant qui devrait atteindre 16 Md€ sur la période 2021-2027, et de proposer l'adoption d'un règlement sur l'espace pour mieux faire travailler ensemble tous les acteurs concernés : l'Union européenne, l'Agence spatiale européenne, les États membres et les industriels.

Face à la montée des enjeux et à une concurrence multiple, l'Europe spatiale est à la croisée des chemins : unir ses atouts et consacrer des moyens financiers plus conséquents à la hauteur des enjeux, afin de prendre toute sa part dans le développement du « New Space », ou perdre une capacité stratégique majeure acquise après cinquante ans d'efforts.

Si les États européens veulent rester dans le jeu de la compétition mondiale de l'accès autonome à l'espace et des applications nouvelles, ils n'ont d'autre choix que de mettre des moyens en adéquation avec cette ambition, et d'unir leurs efforts dans un domaine où les États seuls ne disposent plus des moyens budgétaires suffisants pour faire face à cette compétition stratégique globale.

## **II - Le lanceur Ariane 6 doit évoluer pour rester compétitif**

Le nouveau lanceur européen Ariane 6, dont le développement a été décidé dans le cadre de l'Agence spatiale européenne en 2014, risque de ne pas être durablement compétitif face à la concurrence américaine de SpaceX (A). Il va devoir évoluer, ce qui va nécessiter des décisions au niveau européen (B).

### **A - Le modèle économique actuel d'Ariane 6 présente des risques**

#### **1 - La concurrence américaine est actuellement favorisée sur le marché des lanceurs**

Les lancements de satellites concernent à la fois les satellites institutionnels et les satellites commerciaux. Les premiers ne sont généralement pas ouverts à la concurrence, pour deux séries de raisons. D'une part, les interfaces techniques entre les lanceurs et les satellites sont tels que disposer d'un lanceur souverain constitue une protection contre le risque de voir une puissance tierce, à qui serait confié le lancement, limiter l'usage d'un satellite ou capter ses données. D'autre part, confier à un opérateur national ses lancements institutionnels<sup>40</sup>, à des prix avantageux pour lui, peut être le moyen pour un État de conforter sa situation économique et lui permettre d'aborder plus favorablement le marché très concurrentiel des lancements commerciaux.

---

<sup>40</sup> Lancements effectués au profit des États ou d'autres institutions publiques européennes ou internationales.

Dans ce domaine, les États-Unis bénéficient d'un avantage concurrentiel majeur. Ils disposent du premier budget spatial civil mondial (celui de la NASA est de 19,5 Md\$ en 2018, contre 5,6 Md€ pour l'Agence spatiale européenne) et offrent à leurs lanceurs un marché captif soutenu par leur commande publique. Le marché des lancements institutionnels européens est plus modeste, ouvert à des prestataires non européens, et éclaté entre plusieurs donneurs d'ordres : l'Agence spatiale européenne, l'Union européenne, Eumetsat<sup>41</sup> et les principaux États.

Le marché des satellites commerciaux présente la caractéristique de voir ses prix négociés en dollars américains, ce qui expose tous les concurrents, sauf les Américains, à un risque de change. Malgré ce handicap, Arianespace était parvenue à se hisser au premier rang mondial du marché commercial pendant plus de deux décennies, en s'appuyant sur la fiabilité de ses lanceurs et sur une offre compétitive. Cette situation a changé avec l'émergence de SpaceX, qui s'affirme à un moment où le marché commercial des lancements en orbite géostationnaire fait preuve d'un certain attentisme (moins de 10 prises de commandes par an au niveau mondial depuis trois ans, contre plus de 20 les années précédentes). En même temps, un autre segment du marché commercial, celui des constellations de satellites en orbite basse<sup>42</sup>, pourrait émerger et offrir des relais de croissance dans les années à venir.

## **2 - SpaceX s'appuie sur l'innovation industrielle, la rupture technologique et le soutien de la commande publique**

Le succès de SpaceX est né de la rencontre entre le soutien financier public massif américain, à travers la commande publique, et la réussite de deux paris, industriel et technologique.

Sur le plan industriel, le pari a consisté à produire en grande série sur un même site un lanceur, le Falcon 9, avec un moteur unique sur la base de technologies de propulsion éprouvées. Cette approche industrielle de la production en série permet d'optimiser les coûts et ainsi d'engager une démarche commerciale agressive de baisse des prix, d'autant que l'équilibre global du modèle économique est assuré par des commandes publiques américaines passées à des prix très supérieurs aux prix du marché.

---

<sup>41</sup> Organisation européenne exploitant des satellites à des fins de prévisions météorologiques.

<sup>42</sup> Nombreux petits satellites fonctionnant en réseau sur l'orbite basse.

Elle diffère considérablement de l'approche européenne en matière de lanceurs, qui suppose un partage industriel complexe faisant intervenir plusieurs sites de production en Europe, en raison des règles de retour géographique, selon lesquelles chaque État a droit à un retour industriel sur son territoire équivalent à son investissement dans le développement. En outre, Arianespace exploite actuellement trois lanceurs sur le marché commercial : Ariane 5, Véga et Soyouz, qui doivent traverser l'Atlantique avant d'être lancés depuis la Guyane.

Sur le plan technologique, SpaceX est parvenue à réutiliser un étage de son lanceur, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles baisses de coûts, lui permettant de proposer des prix encore plus bas sur le marché commercial. Avec l'introduction de la version Falcon 9 Block 5 annoncée en 2018, SpaceX entend aller encore plus loin dans ce domaine, avec l'objectif de pouvoir utiliser jusqu'à 10 fois le même lanceur. Au contraire, les Européens n'ont à ce stade développé que des briques technologiques permettant, à terme, d'acquérir la technologie du réutilisable, comme le nouveau moteur Prometheus, en phase d'étude, et le prototype de réutilisable Callisto, deux projets lancés à l'initiative de la France par le CNES.

### **3 - Ariane 6, première réponse à ce défi, est le fruit d'un compromis entre les partenaires européens et les industriels**

Pressentant le défi que représentaient les progrès de la société américaine SpaceX, les pouvoirs publics français ont soutenu, en décembre 2014, le projet du nouveau lanceur Ariane 6, proposé par les industriels des groupes Airbus et Safran. Ce projet est le fruit d'un compromis entre les États membres de l'Agence spatiale européenne, notamment ceux qui sont le plus engagés dans la politique européenne des lanceurs (l'Allemagne, la France et l'Italie), les industriels et les agences spatiales. Ils visent à concilier trois objectifs principaux :

- disposer d'un accès souverain à l'espace pour les lancements institutionnels, objectif reconnu comme un intérêt stratégique, tant au niveau de l'Agence spatiale européenne que de l'Union européenne ;
- assurer la compétitivité du lanceur européen sur le marché commercial et mettre ainsi un terme aux dispositifs de soutiens financiers publics à l'exploitation (subventions d'équilibre à l'exploitation d'Ariane 5 versées à Arianespace et financées par l'Agence spatiale européenne ; recapitalisations d'Arianespace de 2004 et de 2010 souscrites par le CNES) ;
- pérenniser le succès de la politique spatiale européenne en matière de lanceurs, en prévoyant un partage industriel qui permette à chaque État contributeur de bénéficier d'un juste retour industriel sur son territoire.

Le modèle économique d'Ariane 6 repose sur des économies dans le processus de production, grâce à une modularité<sup>43</sup> du lanceur lui permettant de mieux s'adapter aux évolutions d'un marché incertain, une augmentation des cadences avec le même propulseur à poudre utilisé sur les lanceurs Ariane 6-2, Ariane 6-4 et Véga C, et une intégration industrielle reposant sur des responsabilités plus importantes confiées aux industriels dans la gouvernance de la filière Ariane.

Ainsi, les groupes Airbus et Safran ont regroupé leurs actifs dans le domaine des lanceurs pour créer Ariane Group en 2016, qui est devenu maître d'œuvre du développement du nouveau lanceur Ariane 6. Par ailleurs, depuis le rachat des parts détenues par le CNES, Ariane Group est l'actionnaire majoritaire d'Arianespace qui assure la commercialisation des lanceurs.

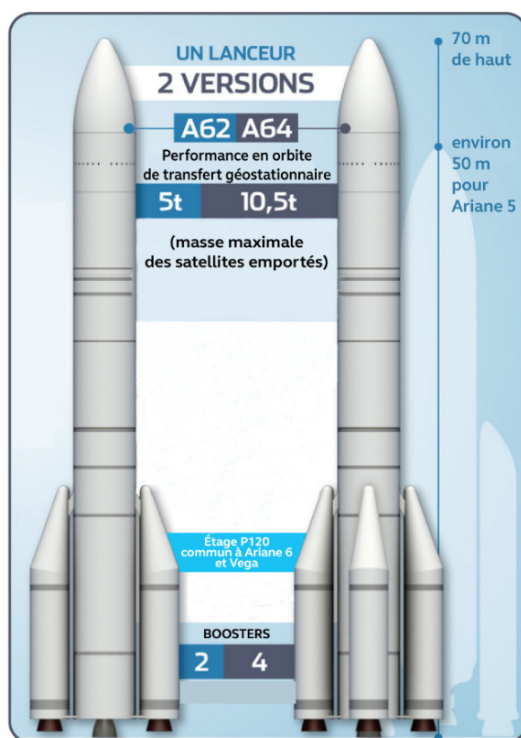
L'objectif de ce modèle économique était d'aller vite avec un premier tir d'Ariane 6 prévu à l'été 2020, afin d'être en mesure de concurrencer le modèle économique de SpaceX, tel qu'il était connu en 2014. Pour tenter d'y parvenir, les Européens ont fait le choix prudent du recours à des technologies maîtrisées par rapport à celui de la rupture technologique du réutilisable, à laquelle les acteurs européens ne croyaient pas en 2014.

Même si l'ambitieux calendrier de développement d'Ariane 6 est respecté, il y a un risque important que le lanceur ne soit pas durablement compétitif face à SpaceX, qui continue de progresser. Ce risque est d'autant plus grand que l'attentisme du marché commercial du lancement en orbite géostationnaire et l'évolution des taux de change placent Arianespace en position délicate sur ce marché, sans bénéficier pour autant d'une commande publique comparable à celle de SpaceX.

---

<sup>43</sup> Ariane 6 doit être capable d'assurer à la fois le lancement de satellites institutionnels et commerciaux en orbite géostationnaire et le lancement de constellations de satellites en orbite basse. Elle existe en deux versions, Ariane 6-2, avec deux propulseurs à poudre, destinée aux lancements institutionnels et Ariane 6-4, avec quatre propulseurs à poudre, destinée aux lancements doubles en orbite géostationnaire, c'est-à-dire la mise en orbite de deux satellites lors de chaque tir.

## Les deux versions d'Ariane 6



Source : CNES

## B - Les pouvoirs publics français et européens vont devoir rapidement prendre des décisions pour faire évoluer Ariane 6

### 1 - De nouveaux financements seront nécessaires pour faire évoluer Ariane 6 vers le renouvelable

Le conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne, lors de sa réunion au niveau ministériel prévue à Madrid au second semestre 2019, devra se prononcer sur l'évolution de la politique européenne en matière de lanceurs. En particulier, du fait des progrès réalisés par la concurrence américaine, de conséquents nouveaux budgets de développement seront nécessaires pour permettre aux lanceurs européens d'accéder à cette technologie.



Pour ce qui concerne Ariane 6, le nouveau moteur Prometheus, pour lequel les premiers financements ont été décidés à Lucerne en 2016, ainsi que le prototype Callisto, réalisé en coopération par le CNES et les agences spatiales allemande et japonaise, constituent les premières briques technologiques sur lesquelles les Européens doivent capitaliser pour développer un nouvel étage réutilisable pour assurer l'évolution nécessaire d'Ariane 6.

## **2 - Le lanceur Ariane 6 doit être soutenu par d'autres moyens que des subventions d'équilibre**

Les réunions du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne constituent également l'occasion d'examiner les demandes des industriels en termes de soutien à l'exploitation. Dans ce domaine, les décisions prises depuis 2014 se sont limitées à l'accompagnement de la transition entre Ariane 5 et Ariane 6, la compétitivité attendue d'Ariane 6 devant permettre de mettre fin aux subventions d'équilibre à Arianespace. Afin d'inciter l'ensemble des acteurs de la filière à faire les efforts de compétitivité nécessaires, le soutien public devrait en effet prendre d'autres formes que ces subventions d'équilibre.

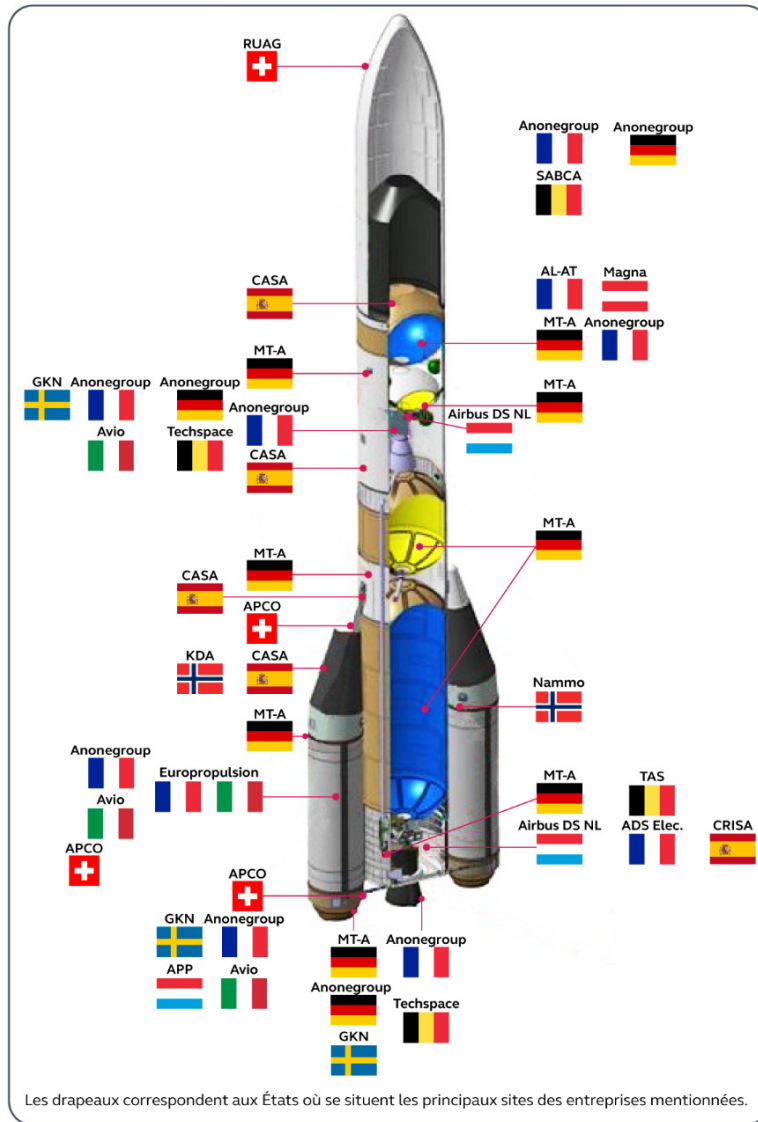
Ainsi, la commande publique européenne de lancements institutionnels mériterait d'être consolidée : si les principaux acteurs publics concernés, l'Agence spatiale européenne, l'Union européenne, Eumetsat et les principaux États acceptaient de passer des commandes pluriannuelles pour leurs lancements institutionnels, les industriels bénéficieraient d'une plus grande visibilité sur leur plan de charge et d'une sécurisation de leurs financements. Par ailleurs, s'il est légitime que les États contribuant au développement des lanceurs aient un juste retour géographique de leur investissement, ces règles de retour devraient être à tout le moins assouplies. Elles devraient notamment être gérées de façon pluriannuelle et globale au niveau de l'ensemble des programmes spatiaux européens.

Enfin, dans un contexte de forte concurrence actuelle et à venir au niveau international, la concurrence intra-européenne entre le bas du spectre d'Ariane 6 et le haut du spectre de Véga C devrait être limitée autant que possible<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> La puissance d'un lanceur se mesure au tonnage de satellites qu'il peut emporter et à la distance de la terre à laquelle il peut les mettre en orbite. De ce point de vue, Ariane 6 est positionné sur le haut du spectre (mise en orbite géostationnaire de deux satellites ayant une masse maximale cumulée de 10,5 tonnes), tandis que Véga est positionné sur le bas du spectre (mise en orbite basse). Les évolutions conduisant à augmenter la puissance de Véga pourraient conduire ce lanceur à concurrencer Ariane 6 sur certains segments du marché commercial.

### Le retour géographique pour Ariane 6



Source : Arianespace

### **III - Les risques budgétaires importants inhérents à la politique spatiale doivent être mieux anticipés**

Le financement de la politique française en matière de lanceurs présente des risques budgétaires importants, qui doivent être mieux gérés : un risque d'effet d'éviction, lié à la nécessité de financer simultanément Ariane 6, son évolution future et les nouvelles applications du spatial (A) ; un risque de crédibilité politique, lié à la pratique des arriérés de paiement envers l'Agence spatiale européenne qui doit cesser (B).

#### **A - L'effort budgétaire en faveur des lanceurs risque de se faire au détriment d'autres volets de la politique spatiale**

##### **1 - Les arbitrages de 2017 ont dégagé des crédits supplémentaires pour le financement de l'Agence spatiale européenne**

Le programme budgétaire 193 – *Recherche spatiale* de la mission – *Recherche et enseignement supérieur* du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est la principale source de financement du CNES et, au-delà, de la politique spatiale française. Ce programme alimente, d'une part, les programmes réalisés dans le cadre de l'Agence spatiale européenne et, d'autre part, les autres programmes spatiaux qui sont souvent conduits en coopération avec d'autres États et avec des industriels. La politique en matière de lanceurs est conduite, pour l'essentiel, dans le cadre des programmes non obligatoires<sup>45</sup> de l'Agence spatiale européenne.

Au second semestre 2017, les pouvoirs publics français ont décidé d'augmenter fortement les crédits budgétaires du programme 193 sur la ligne destinée à financer la contribution française à l'Agence spatiale européenne. Cette ligne va progressivement passer de 833 M€ en 2017 à 1 376 M€ en 2020, soit une augmentation de 895 M€ sur les années 2018-2020 par rapport à la trajectoire précédente.

---

<sup>45</sup> Les programmes de l'Agence spatiale européenne sont répartis en programmes obligatoires, financés au prorata de la richesse nationale des États membres, et en programmes non obligatoires, financés par les seuls États volontaires.

Cet effort conséquent témoigne de l'engagement constant de la France au profit de la politique spatiale européenne en matière de lanceurs. Il vise d'abord à apurer la dette envers l'Agence que la France avait laissé s'accumuler, de façon anormale, à hauteur de 308 M€ fin 2017, au risque d'y affaiblir sa crédibilité.

## **2 - Cet effort s'effectue au détriment des autres activités spatiales**

Néanmoins, l'effort budgétaire conséquent de la France au profit des lanceurs ne se fait pas uniquement à partir de nouveaux crédits. Ainsi, la forte augmentation de la trajectoire budgétaire décidée en 2017 sur la ligne de la contribution française à l'Agence spatiale européenne s'est effectuée, en partie, par redéploiement des ressources au sein du CNES. Ce sont ainsi 229 M€ qui ont été soustraits aux autres activités spatiales sur la période 2018-2022, par rapport à la trajectoire précédente.

L'effort consenti pour les lanceurs risque donc d'avoir un effet d'éviction sur les moyens consacrés à d'autres domaines, notamment les systèmes orbitaux et les nouvelles applications du spatial, pourtant essentiels dans le cadre du développement du « New Space ».

## **3 - D'éventuels fonds publics supplémentaires, consacrés aux lanceurs, devraient financer en priorité l'innovation**

Les pouvoirs publics français et européens vont devoir financer simultanément : le développement d'Ariane 6 ; les évolutions technologiques ultérieures pour accéder à la technologie du réutilisable, qui seront indispensables pour maintenir la compétitivité du lanceur face à la concurrence américaine et garantir l'accès souverain à l'espace ; les développements des systèmes orbitaux et des technologies aval, qui permettront à l'Europe de prendre toute sa place dans la révolution du « New Space ».

Ces financements vont devoir être réalisés sous contrainte en tenant compte de la situation générale des finances publiques. Cette situation plaide pour que les futurs financements publics éventuels des lanceurs soient consacrés en priorité à l'innovation et non au soutien à l'exploitation des industriels.

## **B - La pratique des arriérés de paiement à l'Agence spatiale européenne doit être définitivement abandonnée**

### **1 - La France doit à présent financer régulièrement sa contribution à l'Agence spatiale européenne**

L'effort budgétaire conséquent décidé par la France au second semestre 2017, au profit du financement de sa contribution à l'Agence spatiale européenne, permet à la fois d'envisager, dès 2020, l'apurement de son arriéré de paiement et d'améliorer la situation de trésorerie de l'Agence. L'apurement accéléré des arriérés de paiement était devenu incontournable, tandis que la hausse des crédits intervenue au passé en même temps qu'elle conforte l'engagement de la France dans l'Agence.

Par ailleurs, le fait de ne plus recourir aux facilités des arriérés de paiement pour financer les engagements nationaux est indispensable, tant pour la bonne gestion budgétaire que pour la crédibilité des engagements souscrits dans le cadre de l'Agence spatiale européenne.

### **2 - La programmation budgétaire pluriannuelle de la politique spatiale doit être améliorée**

Contrairement à ce qui est pratiqué pour d'autres politiques publiques d'investissement dans des projets à long terme (comme dans le domaine de l'armement par exemple), la programmation budgétaire de la politique spatiale s'effectue selon une logique annuelle consistant à programmer les autorisations d'engagement à hauteur des crédits de paiement. Cette pratique ne permet pas une anticipation suffisante des effets des engagements pris par la France ; elle conduit au contraire à des impasses, qui se sont traduites, dans le passé, par le recours massif aux arriérés de paiement. En effet, le CNES ne dispose pas des crédits budgétaires suffisants pour payer l'ensemble de la contribution française appelée par l'Agence spatiale européenne.

Afin d'améliorer cette situation, il est nécessaire que les autorisations d'engagement du programme budgétaire 193 soient désormais programmées de façon pluriannuelle<sup>46</sup>. Elles doivent tenir compte des montants que la France souscrit lors des réunions du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne, même si ces montants sont relatifs à des projets de développement qui vont s'étaler sur plusieurs années.

---

<sup>46</sup> La Cour a déjà formulé ce message à l'occasion de son rapport particulier de décembre 2012 sur les comptes et la gestion du CNES pour les exercices 2004 à 2011.

## **IV - Une participation plus conséquente des partenaires européens doit être recherchée**

Alors que la France réalise l'effort financier le plus important, une plus grande participation des partenaires européens au financement de la politique spatiale doit être recherchée (A). Cette participation européenne doit porter à la fois sur le développement des lanceurs et sur le financement du port spatial européen de Kourou (B).

### **A - La France, qui réalise l'effort financier le plus important, doit convaincre ses partenaires européens de s'investir davantage**

Au cours des années récentes, l'engagement financier de la France s'est traduit par la souscription de la moitié des 4 Md€ décidés pour le développement d'Ariane 6, lors de la réunion ministérielle de Luxembourg du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne en décembre 2014. La France a ensuite souscrit 58 % du financement des 431 M€ décidé lors de la réunion ministérielle de Lucerne en 2016 et 69 % de celui des 376 M€ acté par le conseil d'administration de l'Agence en juin 2018.

Cet effort financier s'inscrit dans la durée, puisque la France est le premier contributeur des lanceurs Ariane depuis les années 1970. Malgré les accords de Kourou signés en 2008 sur le financement du port spatial de l'Europe, la France continue de supporter 84 % des coûts de la base de lancement.

L'effort financier conséquent réalisé au niveau national pour promouvoir un accès souverain à l'espace, dont l'enjeu stratégique est de plus en plus européen, rend légitime et crédible une démarche visant à convaincre les partenaires européens de la France de s'investir davantage, dès lors que l'apurement de sa dette envers l'Agence spatiale européenne lui permet d'y retrouver l'influence qui lui est due.

## **B - Cet investissement doit concerner les lanceurs et le port spatial de l'Europe**

### **1 - L'effort financier nécessaire pour faire évoluer Ariane 6 devrait mobiliser l'ensemble des moyens européens**

Actuellement, le financement de la politique spatiale européenne en matière de lanceurs se fait dans le cadre des programmes non obligatoires de l'Agence spatiale européenne. Cela implique qu'elle repose sur les souscriptions volontaires des États, principalement la France, l'Allemagne et l'Italie. Dès lors que l'accès souverain à l'espace revêt une importance décisive dans le contexte de la révolution du « New Space » et que son importance stratégique est désormais reconnue, tant par l'Agence spatiale européenne que par l'Union européenne, une participation plus importante des financements européens est nécessaire.

D'une part, les financements issus de l'Agence spatiale européenne pourraient être accrus en modifiant le statut des développements des lanceurs, afin qu'ils deviennent des programmes obligatoires au sens du règlement financier de l'Agence. Ceci permettrait une contribution de l'ensemble des États membres, en fonction de leur richesse nationale, et non plus seulement des quelques États volontaires, qui ont jusque-là souscrit aux programmes non obligatoires de développement des lanceurs.

D'autre part, la proposition de la Commission européenne de doter le volet spatial du budget pluriannuel de l'Union européenne d'un montant de 16 Md€ pour la période 2021-2027 doit être soutenue et orientée vers une participation de l'Union européenne au financement des lanceurs, ce qui n'est pour l'instant pas le cas. Cela suppose que les modalités de coopération entre l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne soient précisées, ce qui pourrait se faire dans le cadre du règlement européen sur l'espace en cours de préparation, dans un contexte où ces deux organisations ont déjà l'expérience du travail en commun pour des programmes majeurs, comme le système de géolocalisation Callisto.

Enfin, la politique spatiale européenne est aussi l'affaire des États eux-mêmes, qui pourraient accroître leurs efforts pour des projets précurseurs en coopération restreinte. Ainsi, l'Allemagne et la France ont financé le développement, avec le Japon, du module Callisto qui préfigure ce que pourrait être un étage réutilisable et pourra servir de base aux futurs développements destinés à faire évoluer Ariane 6 vers la technologie du réutilisable.

## **2 - Les accords de Kourou sur le financement du port spatial de l'Europe devraient être revus en incluant l'Union européenne**

Les accords de Kourou signés en 2008 font de la base de lancement située en Guyane le port spatial de l'Europe. Cela implique, d'une part, la mise à disposition par la France de la base pour les lancements des autres acteurs européens et, d'autre part, un financement partagé des investissements et des coûts fixes : un tiers pris en charge par les États finançant les programmes de lanceurs, un tiers pris en charge par l'Agence spatiale européenne au prorata du produit intérieur brut des États membres et un tiers pris en charge par la France.

Néanmoins, la mise en œuvre de ces accords conduit la France à financer seule 84 % des coûts du port spatial de l'Europe si on prend en compte, d'une part, le fait que la base de calcul des accords de Kourou n'englobe pas l'ensemble des coûts d'exploitation et, d'autre part, le constat selon lequel la France est le contributeur principal au financement des programmes de lanceurs de l'Agence spatiale européenne.

Un financement européen plus important du port spatial de l'Europe, qu'il émane de l'Agence spatiale européenne ou de l'Union européenne, serait aussi souhaitable, notamment à un moment où un programme de modernisation des infrastructures devra être mis en place pour assurer les lancements d'Ariane 6 à partir de 2020. Cela supposerait de revoir les accords de Kourou dans un cadre plus large impliquant également l'Union européenne.

## **3 - Le Centre spatial guyanais doit se concentrer sur les lancements, l'accueil d'Ariane 6 et la recherche de compétitivité**

Le Centre spatial guyanais (CSG) et l'ensemble des acteurs du port spatial de l'Europe doivent répondre à plusieurs défis. Il s'agit d'abord de conduire avec succès les opérations de lancements d'Ariane 5, de Véga et de Soyouz, dans un contexte marqué par l'augmentation du rythme de lancement : 11 tirs ont ainsi été réalisés en 2017.

Le port spatial de l'Europe doit se préparer à l'arrivée d'Ariane 6 en 2020, ce qui va au-delà de la construction du nouvel ensemble de lancement ELA4. Cela suppose en effet de revoir l'organisation du site, notamment en termes de sécurité, et de réaliser des investissements pour moderniser les infrastructures. Il est fortement souhaitable que ce programme de modernisation soit porté par les acteurs européens.



La Guyane peut contribuer à cet effort, pour peu que les actions d'accompagnement du territoire renforcent sa capacité à former localement des techniciens et des cadres du spatial et permettent ainsi de réduire le volume des personnels envoyés depuis la métropole.

Ces défis sont suffisamment importants pour absorber l'ensemble de l'énergie des acteurs du port spatial de l'Europe, ce qui milite pour décharger le CSG de la gestion au quotidien des fonds qu'il consacre à l'accompagnement du territoire.

La présence d'une activité spatiale de pointe en Guyane crée en effet des attentes légitimes du territoire, en termes de retombées économiques et sociales, et le CSG a depuis longtemps une action d'accompagnement du territoire : il a ainsi consacré environ 50 M€ à cette action entre 2007 et 2013 ; un montant similaire est prévu pour la période 2014-2020, dont 12,5 M€ en 2017. Néanmoins, la gestion de ces fonds obéit à une logique de guichet conduisant à un saupoudrage des crédits.

L'État est l'acteur le mieux placé et le plus légitime pour coordonner cette action dans le cadre du contrat de plan État / Collectivité territoriale de Guyane, qui devrait inclure le plan Phèdre II<sup>47</sup>. Il est souhaitable que la contribution du CNES fasse l'objet d'une inscription forfaitaire dans le contrat de plan, quitte à ce que le CSG flèche les fonds vers des actions particulièrement utiles pour lui, comme l'enseignement supérieur dans le domaine spatial par exemple. L'État serait ainsi en mesure d'assurer la cohérence entre l'ensemble des actions entreprises dans le cadre du contrat de plan pour en tirer le meilleur parti au profit du territoire<sup>48</sup>.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La Cour alerte sur les défis que doit aujourd'hui relever la politique des lanceurs spatiaux, qui présente, plus que jamais, un intérêt stratégique majeur en termes d'accès souverain à l'espace pour l'Europe et pour la France, dans le contexte de la révolution du « New Space ». Les finances*

<sup>47</sup> Plan d'actions en faveur du développement économique et social de la Guyane (Phèdre II) signé par la ministre des outre-mer et la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>48</sup> Une bonne coordination doit être assurée avec les interventions permises par les financements européens, au titre de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques. La Cour souligne pour ce même territoire de Guyane l'insuffisante performance dans la sélection des projets et dans la mise en œuvre des subventions des fonds européens structurels et d'investissement (cf. Tome I, chapitre IV, 2 *La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider*).

*publiques vont en effet devoir soutenir simultanément : le développement d'Ariane 6 ; les innovations technologiques nécessaires à l'évolution de ce lanceur vers la technologie du réutilisable pour maintenir sa compétitivité ; les projets en matière de système orbitaux, qui offrent des perspectives prometteuses dans le domaine des nouvelles applications permises par le spatial.*

*Dans la mesure où il s'agit d'une politique européenne, des décisions importantes devront être prises avec l'ensemble des partenaires : l'Agence spatiale européenne, qui réunira son conseil d'administration au niveau ministériel en 2019 ; l'Union européenne, dans un contexte où la nouvelle législature pourrait voir l'adoption d'un règlement sur l'espace et l'augmentation de la part de son budget consacré au spatial ; les États et les industriels.*

*Il s'agit pour l'Europe de demeurer une puissance spatiale de premier plan, dans un contexte marqué par des progrès importants réalisés aujourd'hui par la concurrence américaine, puissamment soutenue par la commande publique.*

*Dans ce contexte, la Cour formule six recommandations à l'attention des pouvoirs publics :*

- 1. si de nouveaux fonds publics devaient être engagés en soutien à la filière des lanceurs, donner la priorité à l'innovation technologique plutôt qu'au soutien à l'exploitation ;*
- 2. chercher à impliquer davantage les partenaires européens et l'Union européenne elle-même ;*
- 3. mettre un terme définitif à la pratique des arriérés de paiement envers l'Agence spatiale européenne ;*
- 4. améliorer la programmation budgétaire de la politique spatiale en programmant de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement du programme budgétaire 193 - Recherche spatiale de la mission – Recherche et enseignement supérieur ;*
- 5. proposer, à l'occasion de la réunion ministérielle de 2019 de l'Agence spatiale européenne, un ambitieux plan de modernisation du port spatial de l'Europe et faire évoluer les accords de Kourou vers une plus grande participation européenne au financement de la base spatiale ;*
- 6. recentrer le port spatial sur son cœur de métier, en laissant à l'État la responsabilité du pilotage et de la gestion des projets de développement de la Guyane soutenus financièrement par le CNES.*

## Réponses

|  |     |
|--|-----|
| Réponse de la ministre des armées .....  | 116 |
| Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ..... | 117 |
| Réponse de la ministre des outre-mer .....   | 120 |
| Réponse commune du président d'ArianeGroup et du président d'Arianespace .....               | 121 |

### Destinataire n'ayant pas observation

|  |
|--|
| Président du centre national d'études spatiales (CNES) |
|--|

### Destinataire n'ayant pas répondu

|   |
|---|
| Ministre de l'action et des comptes publics |
|---|

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES**

*Permettez-moi tout d'abord de souligner la qualité du travail de la Cour sur ce sujet, dont le rapport souligne des enjeux auxquels je souscris pleinement. C'est le cas en particulier de l'importance plus que jamais stratégique pour l'Europe et pour la France de l'accès souverain à l'espace, dans un contexte de démocratisation de l'accès à l'espace et de compétition exacerbée entre les puissances.*

*Concernant les recommandations formulées par la Cour auxquelles je souscris globalement, trois analyses et constats développées par la Cour appellent plus particulièrement des observations de ma part.*

*Tout d'abord, la Cour prône un assouplissement du retour géographique, et propose qu'il soit pris en compte dans un cadre pluriannuel et pluri-programme. Il est sans doute nécessaire d'aller au-delà d'un assouplissement, voire de remettre en cause le principe même de retour géographique, dans La mesure où ii induit de fortes désoptimisations industrielles, résultant de l'addition de couches de management de contrats, d'une part, et de la duplication de compétences en Europe, d'autre part.*

*En particulier, lorsqu'un pays, tel que la France, a déjà atteint son quota, ses compétences ne peuvent plus être mises à profit et les financements de l'ESA sont alors affectés au redéveloppement de compétences dans un autre pays, dans une logique qui peut alors apparaître sous-optimale, a fortiori dans un secteur fortement concurrentiel. Je note, cependant, qu'Ariane 6 ne pourra pas, d'ores et déjà, bénéficier d'un assouplissement des règles de retour industriel du fait de l'avancement du programme.*

*Ensuite, à plus long terme, la Cour considère pour acquis que la « technologie du réutilisable, sera indispensable pour maintenir la compétitivité du lanceur face à la concurrence américaine et garantir l'accès souverain à l'espace ». Cela suppose cependant de bâtir un modèle économique viable dans un marché européen de taille plus réduite que celui des États-Unis, et dans un contexte où le maintien du savoir-faire et des compétences industrielles nécessite une production minimale. Cela suppose également d'analyser finement les conséquences pour la filière des missiles balistiques stratégiques qui résulteraient d'un abandon des boosters à poudre pour les lanceurs civils.*

*Un juste équilibre sera donc à rechercher, d'autant que l'étude d'un lancement avec des composantes réutilisables reste pertinente.*

*En tout état de cause, la souveraineté d'accès à l'espace a un coût, qui doit être mieux partagé entre Européens, comme le décrit la Cour dans son rapport.*

*À cet égard, la Cour préconise des commandes pluriannuelles pour les lancements institutionnels des principaux acteurs publics concernés, dont les principaux États. On pourrait ajouter qu'au-delà d'engagement pluriannuels, l'engagement à lancer les satellites institutionnels par des lanceurs européens serait déjà un pas important.*

*En effet, la France, avec sans doute l'Italie du fait de Vega, est le seul acteur étatique majeur qui applique de manière systématique cette préférence européenne, cohérente avec la politique de souveraineté d'accès à l'espace.*

*L'ensemble des acteurs européens devrait à cet égard contribuer davantage à la filière des lanceurs par des commandes institutionnelles.*

*Enfin, si je partage l'analyse de la Cour sur le port spatial guyanais, il finit également prendre en considération l'attractivité de ce marché pour nos partenaires européens. Techniquement parlant,*

*Kourou est très adapté au lancement de satellites géostationnaires. Or ce segment de marché tend à se réduire. Ainsi, une forte pression financière pourrait inciter nos partenaires à opter pour l'usage de zones de lancement alternatives comme le Portugal (Açores), ou la Norvège, plus adaptée à des orbites basses polaires.*

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

*Je souhaite apporter les éléments suivants en réponse aux six recommandations formulées par la Cour à l'attention des pouvoirs publics en conclusion de l'insertion.*

*Je suis favorable à la recommandation n° 1, qui invite, « si de nouveaux fonds publics devaient être engagés en soutien à la filière des lanceurs, [à] donner la priorité à l'innovation technologique plutôt qu'au soutien à l'exploitation ».*

*Les nouveaux fonds publics en soutien de la filière des lanceurs ne doivent pas se faire au détriment de l'innovation pour les technologies des satellites.*

*Cependant, il est primordial de terminer le développement du lanceur Ariane 6 puisque celui-ci induira une diminution du prix des lancements par rapport au lanceur existant Ariane 5.*

*Dans le même temps, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) proposera d'accélérer le développement des nouvelles technologies pour préparer l'après Ariane 6, via le moteur réutilisable à bas coût Prometheus et les démonstrateurs d'étage récupérable Callisto et Themis.*

*Je souscris également à la recommandation n° 2, qui préconise de « chercher à impliquer davantage les partenaires européens et l'Union européenne elle-même ».*

*Il faut construire un marché institutionnel européen et les efforts ont porté leurs fruits avec le lanceur Véga mais cela reste à construire avec Ariane 6.*

*La Commission européenne et l'Agence spatiale européenne (ESA) se sont engagées à utiliser les lanceurs européens pour leurs programmes spatiaux.*

*Par ailleurs, cinq États européens (France, Allemagne, Italie, Espagne et Suisse) se sont engagés lors du Conseil ministériel de l'ESA du 25 octobre 2018, à utiliser en priorité les lanceurs européens pour leurs satellites institutionnels.*

*L'éventuel passage du secteur des lanceurs dans le programme obligatoire de l'ESA induirait, avec les règles actuelles du juste retour géographique sur investissement, une plus grande complexité d'organisation industrielle avec des conséquences sur le prix de revient. Aussi, afin d'améliorer la compétitivité du futur lanceur face notamment à la concurrence américaine, une réflexion est en cours avec l'ESA pour définir des modalités privilégiant l'optimisation du prix de revient.*

*S'agissant de la recommandation n° 3 de « mettre un terme définitif à la pratique des arriérés de paiement envers l'Agence spatiale européenne », je rappelle que la France fait d'importants efforts pour réduire les arriérés de paiement envers l'ESA, avec pour objectif une extinction de la dette à la fin 2020.*

*Ainsi, la participation française inscrite au plan à moyen terme (PMT) de l'ESA est de 965 M€ en 2018, 1 175 M€ en 2019, 1 376 M€ en 2020 puis 1 033,4 M€ en 2021 et 2022. Pour rappel, le montant de la participation française en 2017 était de 833,4 M€.*

*Par ailleurs, la Cour invite à « améliorer la programmation budgétaire de la politique spatiale en programmant de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement (AE) du programme budgétaire 193 – recherche spatiale de la mission – enseignement supérieur et recherche » (recommandation n° 4).*

*La direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) du MESRI, comme la direction du budget (DB), ont toujours considéré que le traitement de la contribution française à l'ESA en AE différentes des CP ne serait pas conforme à la nature de cette contribution annuelle qui n'est juridiquement actée qu'après le vote du budget annuel de l'Agence.*

*C'est la même logique qui préside d'ailleurs à la budgétisation de toutes les contributions françaises aux organisations scientifiques internationales, sauf quand ces contributions prennent la forme d'in kind (contribution en nature) et supposent des investissements qui peuvent être gérés en AE différentes des CP.*

*Les engagements pris par la France lorsqu'elle a décidé de souscrire à un programme de l'ESA sont suivis en pluri-annuel dans le cadre du PMT (plan moyen terme) et traités comptablement comme des engagements hors bilan de l'État, conformément à ce qu'avait préconisé la Cour en 2008.*

*Le MESRI partage la recommandation n° 5 de « proposer à l'occasion de la réunion ministérielle de 2019 de l'Agence spatiale européenne, un ambitieux plan de modernisation du port spatial européen et faire évoluer les accords de Kourou vers une plus grande participation européenne au financement de la base spatiale ».*

*La modernisation du Centre spatial guyanais (CSG) est fondamentale. Il faut encourager l'Europe à financer le port spatial qui doit être considéré comme faisant partie des « infrastructures critiques européennes ».*

*Cette idée fait son chemin, notamment dans le projet de règlement spatial de l'Union européenne, mais rencontre encore de vives résistances de la part de certains États.*

*Enfin, en ce qui concerne la recommandation n° 6, par laquelle la Cour invite à « recentrer le port spatial sur son cœur de métier, en laissant à l'État la responsabilité du pilotage et de la gestion des projets de développement de la Guyane soutenus financièrement par le CNES », le MESRI souhaite que le CNES continue d'être associé, en concertation avec les autorités de l'État (préfecture) et la communauté territoriale de Guyane, au développement de la Guyane.*

*La participation du CNES à ces projets est importante pour la population guyanaise.*

*Dans le rapport du Gouvernement au Parlement du 11 décembre 2017 sur les retombées économiques de l'activité spatiale en Guyane, il est rappelé que la filière spatiale est le premier employeur privé du territoire et le premier contributeur de richesse avec 17 % du PIB.*

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER**

*Ce rapport souligne l'intérêt stratégique de la base de Kourou pour l'Europe, pour la France et pour le territoire guyanais.*

*Je partage pleinement les analyses et recommandations de la Cour, et notamment la rationalisation des relations entre le Centre spatial guyanais et le territoire guyanais, vers laquelle sont mobilisés les services de l'État.*

*Plus spécifiquement, vous soulignez dans le point IV.B.3. que le centre spatial guyanais doit se concentrer sur les lancements, l'accueil d'Ariane 6 et la recherche de compétitivité, analyse que je soutiens pleinement, avec l'appui de mes services et du préfet de Guyane.*

*La Cour recommande en conclusion que la contribution du CNES au territoire guyanais « fasse l'objet d'une inscription forfaitaire dans le contrat de plan » entre l'État et la CTG. Elle souligne que « l'État serait ainsi en mesure d'assurer la cohérence entre l'ensemble des actions entreprises dans le cadre du contrat de plan pour en tirer le meilleur parti au profit du territoire ».*

*Je dois préciser qu'en lien avec Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, j'ai lancé le 11 décembre 2017 le plan d'actions en faveur du développement économique et social de la Guyane (Phèdre II). Ce dernier répond à trois objectifs :*

- accroître la contribution du secteur spatial à l'économie guyanaise ;*
- rendre plus lisible et plus efficace la contribution du secteur spatial, aujourd'hui plutôt fragmentée ;*
- mieux associer les Guyanais et leurs représentants à l'action du secteur spatial en faveur de la Guyane.*



*Il se traduit par 10 M€ supplémentaires du CNES au profit du territoire de la Guyane, par une convention entre le CNES et l'Université de Guyane, ainsi que par une convention entre le CNES, le GIP FCIP du Rectorat de l'Académie de Guyane.*

*Ainsi que nous l'avons souhaité au sein du Gouvernement, le plan « Phèdre II » va ainsi au-delà du seul contrat de plan puisqu'il associe l'ensemble des collectivités territoriales du territoire et notamment, outre la CTG, les 22 communes et les 4 intercommunalités du territoire. J'ai également souhaité que le préfet de Guyane soit désormais davantage associé dans la gouvernance de ce dispositif, assurant le nécessaire rôle de coordination que la Cour recommande, entre les services de l'État d'une part, entre l'État et les collectivités d'autre part.*

*De manière plus générale, j'attacherais du prix à ce que ce plan « Phèdre II » soit le socle de la collaboration que la Cour souhaite voir renouveler. En effet, j'estime qu'une simple inscription dans le contrat de plan romprait le lien nécessaire entre le Centre spatial guyanais et les acteurs multiformes de la Guyane, et risquerait de corroborer d'autant le sentiment de délaissement que ressentent les Guyanais.*

---

### **RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT D'ARIANEGROUP ET DU PRÉSIDENT D'ARIANESPACE**

*Arianespace et ArianeGroup tiennent à remercier la Cour des Comptes pour ses travaux qui actualisent les enjeux liés aux lanceurs spatiaux déjà analysés dans un précédent rapport lors de la décision de démarrer Ariane 6 en 2014, et soulignent les décisions critiques qui doivent être prises en 2019 pour consolider l'accès à l'espace de l'Europe.*

*Le retentissement médiatique du 100<sup>ème</sup> tir d'Ariane 5 depuis le Centre Spatial Guyanais (CSG), en septembre dernier, a rappelé que l'Europe disposait du lanceur commercial le plus fiable au monde. Cette fiabilité et cette qualité de service sont appréciées par les clients d'Arianespace et enviées par ses concurrents. Avec la flexibilité et les gains de compétitivité qu'apportera Ariane 6 en 2020, l'Europe sera encore mieux armée pour affronter la compétition mondiale et préparer la reprise du marché commercial, qui ne manquera pas d'intervenir sous des formes plus diverses que par le passé.*

*Nous partageons l'avis de la Cour soulignant l'importance d'une prise de conscience collective en Europe : les lanceurs européens évoluent dans un marché incertain, face à une concurrence massivement soutenue par ses pouvoirs publics nationaux. Les décisions prises en 2014, qui mettent en place une nouvelle gouvernance fondée sur une architecture industrielle et institutionnelle ambitieuse, ont permis d'engager le développement rapide d'un nouveau lanceur dans le cadre d'un budget limité ; elles reposent sur la prise en compte de trois impératifs :*

- *d'une part, améliorer la compétitivité globale de la filière des lanceurs européens. De ce point de vue, la consolidation industrielle ayant abouti à la création d'ArianeGroup et conjuguée à des efforts massifs de l'industrie en termes de compétitivité et de financements (400 M€ d'investissements sur fonds propres dans le développement d'Ariane 6, soit 10 % de l'enveloppe du programme), permettra de réduire les coûts du lanceur ;*
- *d'autre part, la multiplication des profils de missions (propulsion électrique, constellations, etc.) nécessitait un lanceur modulaire, flexible et doté de capacités de réallumage afin de répondre aux attentes du marché et de conserver un leadership sur le marché commercial ;*
- *enfin, il était clé pour l'Europe de disposer d'un lanceur capable de mettre en orbite les missions institutionnelles européennes, ce qui n'était plus que marginalement le cas pour Ariane 5.*

*Ariane 6 reste donc la meilleure réponse de l'Europe aux défis industriels, technologiques, institutionnels et commerciaux. Son architecture n'est pas figée et ArianeGroup réfléchit d'ores et déjà avec les équipes du CNES au prochain cycle d'innovations applicables à Ariane 6 pour prendre en compte les bouleversements rapides du marché, de la concurrence et des technologies. C'est le sens du moteur bas coût Prometheus, mais aussi d'un étage supérieur léger.*

*À moins de deux ans du premier lancement d'Ariane 6, il est désormais indispensable de sécuriser et d'approfondir le partenariat entre les agences et l'industrie scellé en 2014. Cette consolidation repose d'abord sur une Europe qui s'engage au travers d'un «Buy European Act», qui permettra aux entreprises européennes de se battre à armes égales avec leurs concurrents. Sans une confirmation de l'engagement institutionnel européen, au travers de commandes groupées et à long terme pour les lancements des missions institutionnelles européennes, l'équilibre économique de la filière est menacé. Cet engagement permettra de consolider le plan d'affaires de l'industrie européenne, de contractualiser la production du premier lot de lanceurs Ariane 6 et d'assurer une transition optimisée entre Ariane 5 et Ariane 6.*

*Deuxièmement, cette sécurisation ne pourra se matérialiser sans une évolution de la gouvernance globale de la filière, à l'instar de la réforme opérée par la NASA lors de la décennie 2000, pour faire retourner en vol des fusées américaines à un prix compétitif après l'arrêt de la Navette. Cela nécessite d'abord une répartition plus claire des rôles et responsabilités assumées par l'Agence Spatiale Européenne et la Commission européenne. Parallèlement, les agences spatiales nationales ne peuvent s'affranchir d'une réflexion sur les nécessaires économies pour accompagner les gains de compétitivité initiés par les industriels, en particulier ArianeGroup et Arianespace qui ont annoncé une réduction de 2 300 postes au cours des quatre prochaines années. Toute la communauté spatiale européenne doit retrouver des marges de manœuvre et desserrer autant que possible les contraintes du retour géographique qui engendrent des surcoûts de production, venant s'ajouter à l'exposition au risque de change (les coûts de production d'Ariane 6 sont facturés en euros et les recettes commerciales sur le marché mondial sont en dollars).*

*Contrairement aux autres puissances spatiales qui peuvent compter sur une demande intérieure forte, la pérennité du modèle européen repose sur sa capacité à relever le défi commercial : de 20 000 € le kilo mis en orbite par Ariane 5 hier, l'objectif est de réduire ce coût de 40 % avec Ariane 6 dès 2020, puis de franchir une nouvelle étape avec Ariane 6 Evolution à partir de 2025, tout en préparant la réutilisation, si elle devait s'avérer adaptée au modèle des missions effectivement accessibles à Ariane 6. Cela nous oblige à préparer l'avenir au travers de programmes de R&T ambitieux pour continuer à gagner en compétitivité par rapport aux coûts visés pour Ariane 6 grâce à l'introduction de développements plus disruptifs comme un étage supérieur carbone ultraléger et un futur moteur à bas coût, Prometheus, qui propulsera le premier démonstrateur réutilisable européen, Themis. La Conférence ministérielle de l'ESA de 2019 doit permettre d'engager ces financements tout en rénovant la gouvernance de la filière par un retour géographique assoupli.*

*En somme, ArianeGroup et Arianespace partagent les recommandations de la Cour visant à définir une gouvernance plus efficace, une programmation budgétaire plus claire, une participation plus grande des partenaires européens et une priorité renforcée en faveur des programmes d'innovation technologique pour préparer les évolutions d'Ariane 6. Loin de grever le budget spatial européen (en 2018, la filière lanceur ne mobilise qu'environ 20 % des budgets européens, ESA et Union européenne confondues), le programme Ariane constitue le socle d'une Europe spatiale ambitieuse capable de fédérer l'ensemble des Européens autour d'une aventure dont ils sont fiers et d'un projet d'avenir indispensable à leur souveraineté.*



### 3

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

---

### *PRÉSENTATION*

---

*Une infection est dite associée aux soins (IAS) si elle survient au cours de la prise en charge d'un patient par un professionnel de santé, en médecine de ville, dans un établissement médico-social ou dans un établissement de santé (dans ce dernier cas, elle est qualifiée de nosocomiale). Elle n'est pas nécessairement concomitante avec la prise en charge et peut se déclarer de 48 heures jusqu'à une année à distance de cette dernière.*

*Depuis une trentaine d'années, une politique publique structurée a été mise en œuvre pour prévenir les infections associées aux soins, essentiellement à l'hôpital, et en réparer les conséquences. Les associations de patients ont joué un rôle décisif dans l'impulsion de cette politique, à la suite de la médiatisation de cas groupés d'infections dans certains établissements de santé.*

*Les actions mises en œuvre ont permis une diminution puis une stabilisation de la prévalence des patients infectés à l'hôpital de l'ordre de 5 %, soit environ 470 000 patients infectés par an<sup>49</sup>. Si les infections associées aux soins se traduisent le plus souvent par un inconfort transitoire, elles peuvent avoir des conséquences beaucoup plus lourdes : hospitalisation prolongée, opérations à répétition, amputation, voire décès. Pour les plus graves d'entre elles, chez les patients les plus fragiles,*

---

<sup>49</sup> Source : Étude européenne sur la prévalence des infections associées aux soins conduite en 2017 par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).

*elles seraient la cause directe de 4 000 décès en France<sup>50</sup>. La prévalence des patients infectés lors de soins en ville n'est en revanche pas connue ; sa mesure reste embryonnaire dans le secteur médico-social. Le coût des affections associées aux soins est difficile à établir ; une étude ancienne les situe dans un intervalle de 2,4 Md€ à 6 Md€<sup>51</sup>.*

*La lutte contre les infections associées aux soins implique de réduire leur nombre à l'hôpital et de prendre de surcroît pleinement en compte les enjeux liés au parcours de soins en dehors de l'hôpital et à l'antibiorésistance (I). Pour partie engagée, la réorganisation de l'action publique doit être menée à bien à tous les niveaux de la gestion du risque, des structures de soins jusqu'au cadre national de pilotage (II). Au-delà, il importe de responsabiliser plus fortement les acteurs du système de santé eux-mêmes, en améliorant les pratiques professionnelles en matière d'hygiène et de prescription des antibiotiques et en promouvant une gestion plus active du risque (III).*

## **I - Les nouveaux enjeux de la lutte contre les infections associées aux soins**

Bien qu'ancienne, la politique de lutte contre les infections associées aux soins peine à enregistrer de nouveaux progrès à l'hôpital. Elle doit, par ailleurs, répondre à de nouveaux enjeux, récemment reconnus, liés au parcours de soins à l'extérieur de l'hôpital et à la résistance aux antibiotiques permettant de traiter les infections.

---

<sup>50</sup> Données 2015 de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) (<https://www.inserm.fr/information-en-sante/dossiers-information/infections-nosocomiales>).

<sup>51</sup> Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé. *Les politiques de lutte contre les infections associées aux soins*. Alain VASSELE, 2006 (Assemblée nationale n° 3188 et Sénat n° 421).

## **A - Une politique publique qui a atteint un palier**

### **1 - Un risque indissociable de la pratique médicale**

L'homme est naturellement porteur d'une forte population de bactéries, sans que cela ait habituellement d'incidence néfaste sur sa santé. Cependant, cet équilibre peut être rompu sous l'effet du recours désormais courant à des actes invasifs<sup>52</sup>, pas nécessairement importants au demeurant (actes chirurgicaux, ventilation mécanique en réanimation, piqûres ou pose de perfusions, dialyse, endoscopies, etc.). Si ceux-ci permettent de sauver de nombreuses vies, ils ne peuvent être totalement exempts de risques, parmi lesquels le risque infectieux.

Dans leur grande majorité, les infections associées aux soins se déclarent à partir de bactéries déjà présentes naturellement, en particulier sur la peau, dans la gorge ou dans les intestins. Les actes invasifs, rendus nécessaires par l'état du patient, ou parfois son état immunodéprimé (greffés, personnes enceintes, personnes âgées, jeunes enfants, etc.), ou la combinaison des deux, augmentent les risques d'infection.

Dans d'autres cas, moins fréquents, les infections associées aux soins concernent des bactéries acquises par contact avec d'autres personnes (personnel soignant, autres patients, familles et visiteurs), faute de respect des règles d'hygiène.

Enfin, ces infections peuvent avoir d'autres origines, comme une exploitation défectueuse des réseaux d'eau ou d'air des bâtiments d'hospitalisation ou une mauvaise stérilisation de certains équipements.

Par ailleurs, la distinction entre infections évitables et non évitables est malaisée. Elle ne fait pas l'objet d'études en France. À titre d'illustration, un taux de 30 % d'infections nosocomiales évitables est avancé par les autorités italiennes et un intervalle compris entre 30 % et 50 % par les autorités suédoises. De manière ponctuelle, il ressort de l'examen des données de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris que parmi les dossiers amiables ou contentieux en cours pour les seules infections associées aux soins, la proportion de celles consécutives à des fautes, et donc par nature évitables, représente entre 15 % et 24 %<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Acte médical comportant le passage à travers les tissus cutanés (peau) ou les muqueuses.

<sup>53</sup> Dossiers actifs entre mars 2015 et mars 2018 qui portent sur 406 réclamations et 330 procédures. Il s'agit d'un nombre de cas très faible au regard de l'activité de cet établissement.

## 2 - Une prévalence des infections nosocomiales stable depuis 2006

Des enquêtes de prévalence<sup>54</sup> réalisées tous les cinq ans dans les établissements de santé permettent de produire des estimations régulières de la fréquence des infections nosocomiales. Alors qu'elle avait diminué entre 2001 (6,9 %) et 2006 (4,97 %), la prévalence des patients infectés est restée globalement stable depuis 2006 et semble ainsi avoir atteint un palier. Selon les résultats de l'enquête de 2017 publiés en juin 2018 par Santé Publique France, un jour donné en France, un patient hospitalisé sur 20 présente au moins une infection nosocomiale (prévalence des patients infectés : 4,98 %)<sup>55</sup>.

### La prévalence des infections nosocomiales en Europe

Cette enquête de prévalence est menée à l'échelle européenne par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) tous les cinq ans. En 2012, elle montrait que le taux de prévalence des infections nosocomiales de la France, alors de 5,1 %, se situait en deçà de la moyenne européenne. Selon les données de 2017, avec un taux de 5,8 %, la France se situe désormais au-dessus de la moyenne européenne (5,5 %)<sup>56</sup>. Par rapport aux autres pays européens, elle se place au 19<sup>ème</sup> rang des pays avec la plus faible prévalence dans les hôpitaux de soins de courte durée. Celle-ci variait de 2,9 % en Lituanie à 10 % en Grèce, l'Allemagne se situant à 3,6 % et les Pays-Bas à 3,8 %.

En 2017, les quatre infections les plus fréquentes sont les infections urinaires, celles liées à des opérations chirurgicales (dites infections du site opératoire), les pneumonies et les bactériémies<sup>57</sup>. Le risque de complications infectieuses est accru du fait de l'âge (plus de la moitié des patients infectés ont 65 ans et plus), du terrain (près d'un patient sur 10 présente une immunodépression), mais aussi en fonction des actes médicaux ou chirurgicaux auxquels les patients sont exposés.

Même si les résultats de l'enquête nationale de prévalence de 2017 doivent être interprétés avec prudence, il en ressort des disparités selon les régions (de 3,23 % en Corse ou de 3,77 % en Pays de la Loire à 6,15 % en Île-de-France) et selon le type de séjour (6,25 % en court séjour, 5,34 % en soins de suite et de réadaptation, 1,01 % en psychiatrie).

<sup>54</sup> La prévalence d'une maladie se définit comme le nombre de cas de maladies enregistrés pour une population déterminée et englobant aussi bien les nouveaux cas que les anciens cas. Le taux de prévalence correspond au nombre de personnes souffrant d'une maladie particulière à un moment donné, par population exposée au risque de cette maladie.

<sup>55</sup> Source : *Enquête nationale de prévalence des infections nosocomiales et des traitements anti-infectieux en établissements de santé, France, mai-juin 2017*. Santé Publique France ; 2018. 12 p.

<sup>56</sup> Pour les seuls pays ayant participé à l'enquête de l'ECDC.

<sup>57</sup> La bactériémie se définit par la présence de bactéries dans le sang.



Ces données montrent que des marges de progression existent et devraient inciter à renforcer les actions de prévention.

## **B - Des faiblesses majeures**

Les objectifs de la politique publique de prévention des infections associées aux soins ont été renouvelés dans le cadre du programme national d'actions de prévention des infections associées aux soins (PROPIAS), publié en juin 2015, qui a mis l'accent sur les parcours de santé et la lutte contre la résistance aux antibiotiques, appelée antibiorésistance.

### **1 - Une prévention cloisonnée**

Malgré l'élargissement en 2007 de la notion « d'infection nosocomiale » à celle « d'infection associée aux soins », afin d'inclure le secteur médico-social et celui des soins de ville, la politique publique de prévention de ces infections est restée centrée sur les établissements hospitaliers. L'évaluation du programme national de prévention des infections nosocomiales 2009-2013 par le Haut Conseil de la santé publique soulignait ainsi que si ce programme avait contribué à consolider et à dynamiser le dispositif de lutte contre les infections nosocomiales, il avait reproduit le découpage institutionnel de l'offre de soins et peu pris en compte les secteurs autres que l'hôpital. Dès lors, elle recommandait de prendre en compte le risque infectieux sur l'ensemble du parcours de soins.

Le nouveau programme national de 2015, piloté de manière conjointe par trois directions centrales du ministère de la santé (direction générale de l'offre de soins, direction générale de la santé et direction générale de la cohésion sociale), vise à décroisonner la prévention des infections associées aux soins. Il a pour fil conducteur le parcours de santé du patient au cours de sa prise en charge dans les différents secteurs de l'offre de soins, qu'il s'agisse des établissements de santé, des établissements médico-sociaux ou des soins de ville.

## 2 - L'antibiorésistance, obstacle au traitement des infections

L'antibiorésistance est une menace sanitaire croissante au niveau mondial. En France, l'estimation de la mortalité liée à ce phénomène fluctue entre 2 172 et 12 500 décès par an<sup>58</sup>.

### Des antibiotiques moins nombreux et moins efficaces

En 2014, l'Organisation mondiale de la santé alertait sur les conséquences dévastatrices de l'antibiorésistance : « À moins que les nombreux acteurs concernés agissent d'urgence, de manière coordonnée, le monde s'achemine vers une ère « postantibiotiques », où des infections courantes et des blessures mineures, qui ont été soignées depuis des décennies, pourraient à nouveau tuer »<sup>59</sup>.

De trop nombreuses prescriptions d'antibiotique ne sont en effet pas pertinentes : elles accroissent sans cesse le nombre des bactéries multi-résistantes ou hautement résistantes, c'est-à-dire pour lesquelles les antibiotiques ont perdu leur efficacité. Les médecins n'ont alors plus de solutions à mettre à œuvre et les patients, en impasse thérapeutique, peuvent décéder.

Non seulement l'antibiorésistance fait perdre toute efficacité aux traitements existants, mais, en outre, le nombre d'antibiotiques mobilisables se réduit. En France, selon l'Agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé<sup>60</sup>, de 2000 à 2015, le nombre de substances antibiotiques disponibles a diminué de plus de 20 %, passant de 103 à 79. Ce solde négatif résulte de l'arrêt de commercialisation de 34 substances, alors que seules 12 nouvelles substances ont été commercialisées. Dans toutes les classes d'antibiotiques, au moins une substance active a été retirée du marché. Cette situation, observable également à l'échelle mondiale, constitue un défi majeur en matière de santé publique et de recherche.

<sup>58</sup> Deux études construites selon des méthodes différentes ont été réalisées en France. L'étude Burden (juin 2015 - InVS devenue Santé publique France) estime à 158 000 le nombre de personnes ayant été infectées cette année-là par une bactérie multi-résistante en France, dont 12 500 décès. Une autre étude menée par une équipe INSERM de l'Institut Pasteur en 2015, indique des intervalles différents avec une prévalence des infections à bactérie multi-résistante comprise entre 35 375 et 118 218 personnes infectées par an, et une mortalité comprise entre 2 172 et 7 731 décès.

<sup>59</sup> Organisation mondiale de la santé (OMS) *Rapport sur la résistance aux antibiotiques*, avril 2014, 257 p., disponible sur <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/amr-report/fr/>.

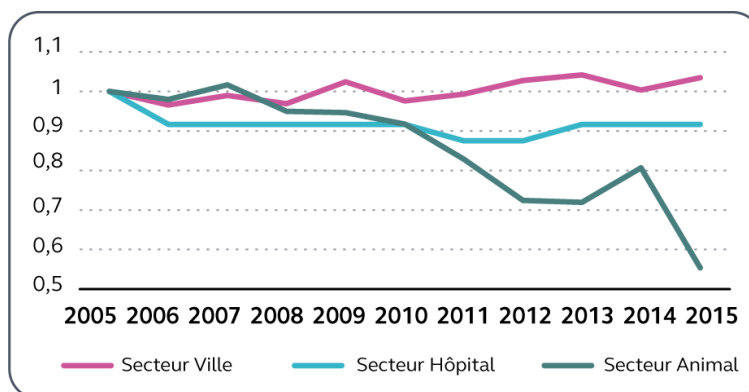
<sup>60</sup> ANSM, *L'évolution des consommations d'antibiotiques en France entre 2000 et 2015*, janvier 2017.

Les conséquences de ces mauvaises pratiques de prescription en ville se manifestent dans les services hospitaliers où la prise en charge de ces patients infectés devient plus compliquée, plus coûteuse et par ailleurs plus risquée pour les autres malades, en particulier pour ceux dont les défenses immunitaires sont faibles. Le respect des bonnes pratiques d'hygiène par les médecins, les soignants et les visiteurs devient alors leur seule et ultime protection.

La consommation d'antibiotiques en santé animale a baissé de 36,6 %, grâce à un encadrement de la prescription.

À l'inverse, en santé humaine et alors que la première campagne de communication « *Les antibiotiques, c'est pas automatique* » (2001-2005) avait été suivie d'une baisse de la consommation, celle-ci est repartie à la hausse sur la période des deux plans suivants, de 2005 à 2015.

**Graphique n° 1 : évolution de la consommation d'antibiotiques en France en ville, à l'hôpital et en secteur animal entre 2005 et 2015**



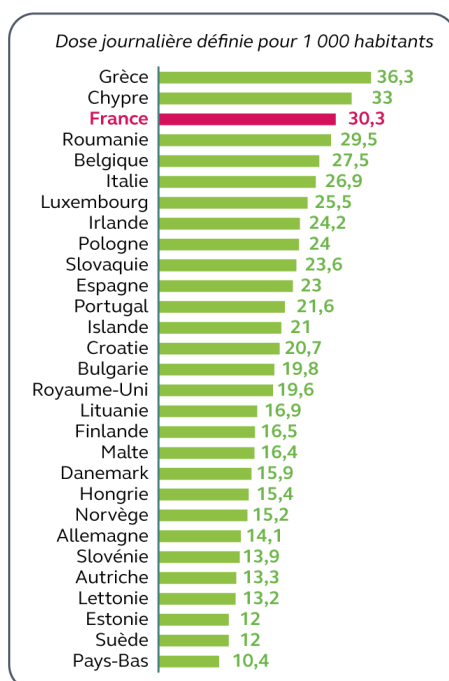
Note de lecture : consommation par habitant et par jour ; base 1=2005  
Source : Direction générale du Trésor (Trésor-Eco n° 215 février 2018)

93 % de la consommation d'antibiotiques en santé humaine est le résultat de prescriptions faites en ville<sup>61</sup>, en particulier lors des épisodes hivernaux de grippe. La consommation (par habitant et par jour) en ville a progressé de 3 % entre 2005 et 2015, tandis que celle des antibiotiques à l'hôpital restait dans une situation médiocre, avec une légère orientation à la baisse au vu des résultats de l'enquête de prévalence de 2017.

<sup>61</sup> 12,5 % des boîtes sont prescrites depuis les établissements de santé, les autres prescriptions étant notamment le fait des médecins généralistes et des dentistes.

Au sein de l'union européenne, la France reste très mal classée : elle se situait, en 2016, avec la Grèce et Chypre, parmi les trois pays les plus consommateurs d'antibiotiques. Sa consommation par habitant est trois fois supérieure à celle des Pays-Bas, sans qu'aucune raison épidémiologique ne vienne expliquer cet écart. Outre l'enjeu de sécurité sanitaire, il faut relever que l'assurance maladie pourrait économiser 400 M€<sup>62</sup> environ si la consommation française par habitant était la même que celle des Pays-Bas.

### Graphique n° 2 : volume total d'antibiotiques prescrits en dose définie journalière dans l'Union Européenne en 2016



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

Devant ces constats préoccupants, les pouvoirs publics ont fait de la lutte contre l'antibiorésistance l'un des trois axes du Programme national d'actions de prévention des infections associées aux soins et ont réaffirmé cette priorité dans le cadre d'une « feuille de route » sur l'antibiorésistance du 17 novembre 2016.

<sup>62</sup> Ce chiffre correspond aux seules prescriptions (hors honoraires de consultations et éventuelles indemnités journalières qui s'y rattacherait).

## **II - Une réorganisation de l'action publique à mener à bien**

La lutte contre les infections associées aux soins est désormais mieux structurée dans le champ des établissements hospitaliers. En revanche, les actions mises en œuvre dans le secteur des soins de ville et, dans une moindre mesure, dans le secteur médico-social, sont encore peu développées. La réforme des vigilances sanitaires doit permettre de renforcer l'intensité de ces actions. Elle reste néanmoins à parachever, au niveau régional, et, plus encore, national.

### **A - Améliorer la surveillance hospitalière**

#### **1 - Redimensionner et recomposer les équipes opérationnelles d'hygiène**

Chaque établissement de santé doit élaborer un programme d'actions concernant la qualité et la sécurité des soins. Ce programme comporte obligatoirement un volet relatif à la lutte contre les infections nosocomiales, mis en œuvre par une équipe opérationnelle d'hygiène<sup>63</sup>. Le nombre total de personnels affectés, dans les hôpitaux, à ces équipes opérationnelles d'hygiène est estimé en 2016 à 3 530 ETP (équivalent temps plein) pour un coût de 215 M€.

Les textes réglementaires ne sont ni très exigeants (ratios de personnels d'un médecin ou pharmacien pour 800 lits et d'un infirmier pour 400 lits<sup>64</sup>), ni assez précis quant aux compétences qu'il faudrait voir représentées dans ces équipes. Malgré cela, les objectifs affichés en 2000<sup>65</sup> ne sont toujours pas remplis : en 2016, le ratio médical était atteint par 74 % des établissements et le ratio infirmier par 84 % d'entre eux. Ce résultat peu satisfaisant peut s'expliquer en partie par le fait que les objectifs quantifiés sont insuffisamment opérationnels parce qu'indifférenciés au regard de disciplines qui connaissent des risques d'ampleur très inégale. En outre, il est difficile de constituer ces équipes dans les établissements qui ont des ressources médicales insuffisantes. Par ailleurs, celles-ci ne font plus l'objet d'un financement spécifique dans le cadre de la tarification à l'activité<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Articles L. 6144-1 et R. 6111-7 du code de la santé publique.

<sup>64</sup> Les recommandations sur la prévention des IAS de l'Organisation mondiale de la santé, établies en 2016, sont plus exigeantes, avec un ratio minimal d'un spécialiste de la prévention des infections à temps plein (infirmière ou médecin) pour 250 lits.

<sup>65</sup> Circulaire du 29 décembre 2000.

<sup>66</sup> Initialement développées par la voie de dotations spécifiques aux établissements de santé, les équipes opérationnelles d'hygiène sont aujourd'hui financées par les recettes de la tarification à l'activité (T2A).

Il convient de redéfinir le dimensionnement et la composition des équipes d'hygiène pour tenir compte du volume et de la nature de l'activité de l'établissement et abandonner la référence peu opérante de « lits ». De plus, des mutualisations sont possibles pour les hôpitaux publics dans le cadre des 135 groupements hospitaliers de territoire (GHT), créés en 2016. Il pourrait ainsi être envisagé de constituer une équipe opérationnelle d'hygiène du GHT, centralisée dans l'un des établissements du groupement, dotée de moyens mutualisés (technicien de laboratoire, statisticien, secrétariat administratif), tout en conservant des relais de proximité dans les autres établissements. La question d'un financement plus lisible de ces moyens consacrés à la qualité des soins aurait vocation à être examinée dans le cadre de la réforme du financement des établissements de santé engagée par les pouvoirs publics.

## **2 - Viser à l'exhaustivité des signalements externes**

Dans les établissements, les infections nosocomiales sont repérées et signalées à des fins de gestion du risque en interne. Lorsque l'infection répond à certains critères définis à l'article R.1413-79 du code de la santé publique (infection inattendue ou inhabituelle, cas groupés, décès), elle doit faire l'objet d'un signalement externe auprès des autorités publiques, ce qui favorise une détection et une gestion précoces de certaines épidémies ou infections graves à l'hôpital. Selon Santé publique France, depuis la mise en place du dispositif de signalement externe en 2001, aucune épidémie majeure.

Le signalement externe des infections nosocomiales n'est toutefois pas exhaustif, au regard des critères réglementaires, du fait de l'absence de déclaration de certains établissements et d'une marge d'appréciation par les professionnels de santé dans l'interprétation des critères réglementaires de déclaration. Bien que le nombre de signalements d'infections nosocomiales ait augmenté chaque année entre 2001 et 2016, Santé publique France constate que seuls environ 700 établissements de santé sur près de 2 700 font au moins un signalement dans l'année, ce qui conduit à s'interroger sur la gestion de ce risque par les 2 000 autres. En Île-de-France, le nombre de déclarations varie fortement selon les départements (par exemple, en 2017, 153 signalements ont été effectués dans les Hauts-de-Seine et 53 en Seine-Saint-Denis), sans que ces écarts puissent être expliqués.

Un suivi attentif de chacun des établissements non déclarants devrait être mis en œuvre par l'agence régionale de santé, afin d'explicitier les raisons de cette abstention, cibler des actions d'accompagnement et de progrès et favoriser l'exhaustivité des signalements.

## **B - Assurer l'extension à la médecine de ville et dans les établissements médico-sociaux**

Alors que le risque infectieux associé aux soins doit désormais être appréhendé sur l'ensemble du parcours de santé, les actions visant le secteur de la ville et, dans une moindre mesure, les établissements médico-sociaux peinent encore à se matérialiser, à l'exception de la mise en place d'un portail commun de signalement.

### **La récente mise en place d'un portail commun de signalement**

Depuis 2017, un portail national commun ([www.signalement-sante.gouv.fr](http://www.signalement-sante.gouv.fr)) peut être utilisé par les professionnels et par les usagers pour déclarer des événements sanitaires indésirables. En ce qui concerne les infections associées aux soins, le circuit présente encore une certaine complexité, le partage d'informations entre les divers canaux de signalement n'étant pas encore effectif. En outre, étant destinataire des seuls signalements effectués par les établissements de santé, Santé publique France ne dispose pas encore d'une représentation consolidée de l'ensemble des infections associées aux soins. Enfin, tout comme pour les établissements de santé, un phénomène de sous-déclaration est probable pour les professionnels libéraux et les établissements médico-sociaux.

Ce portail commun de signalement pourrait être amélioré à partir des données fournies par les laboratoires de bactériologie en ville (notamment pour les bactéries multi-résistantes), qui transmettraient directement les résultats indiquant une contamination par certaines bactéries à l'Agence régionale de santé et à Santé publique France, à l'instar des procédures établies avec succès dans d'autres pays (par exemple en Suède).

### **1 - Un risque à objectiver dans le secteur des soins de ville**

Le secteur de la ville est encore peu impliqué dans la politique de prévention des infections associées aux soins, dans un contexte de relative méconnaissance du risque infectieux lié aux soins de ville. Ce risque est d'ailleurs sous-estimé par les professionnels de santé de ville, comme l'a montré une enquête réalisée en 2013 : 70 % des répondants le considéraient comme peu important ou nul<sup>67</sup>, alors que des gestes invasifs sont réalisés en ville et le seront de plus en plus sous l'effet du développement des soins ambulatoires.

<sup>67</sup> Rapport de l'enquête relative à la perception par les professionnels de santé du risque infectieux associé aux soins de ville – 2013, DGOS, juin 2015.

Malgré l'objectif de réalisation d'un état des lieux fixé par le Programme national d'actions de prévention des infections associées aux soins en 2015, aucune enquête de prévalence n'a encore été menée auprès des professionnels de santé libéraux en ville. Elle permettrait pourtant de mieux cibler les actions à mettre en œuvre, certaines spécialités étant *a priori* plus exposées que d'autres (dermatologie, gynécologie, radiologie, actes à visée esthétique, etc.).

Impliquer plus nettement les professionnels de ville dans la lutte contre les infections associées aux soins suppose, par ailleurs, de surmonter de fortes limites logistiques : l'exercice isolé, la dispersion des acteurs et l'absence d'outils simples pour les contacter et les mobiliser (par exemple, absence d'annuaire recensant l'ensemble des professionnels et coopération peu aboutie avec les unions régionales de professionnels de santé).

## 2 - Des obstacles à surmonter dans le champ médico-social

Selon la première enquête nationale en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (PREV'EHPAD) conduite en 2016, 29 résidents sur 1 000 souffraient d'au moins une infection associée aux soins.

L'amélioration de la prise en compte du risque infectieux dans le secteur médico-social se heurte à plusieurs obstacles. D'une part, l'établissement médico-social est un lieu de vie dans lequel les contacts rapprochés entre les résidents et les personnels favorisent la transmission croisée des germes et les épidémies. D'autre part, les établissements médico-sociaux n'ont souvent pas la taille critique pour disposer de personnel affecté à temps plein à l'hygiène et à la prévention des infections associées aux soins, dans le contexte plus général d'une faiblesse des effectifs médicaux et infirmiers. Selon les données issues de l'enquête sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées de fin 2015, le taux d'encadrement des résidents est de 0,5 pour le personnel médical, de 1 pour le personnel d'encadrement (cadre infirmier) et de 5,8 pour les infirmiers<sup>68</sup>.

*A contrario*, la prévention et la gestion du risque infectieux sont susceptibles d'être mieux abordées dans les établissements médico-sociaux publics adossés à un centre hospitalier (bénéficiant alors de ses compétences en hygiène hospitalière) ou bien dans certains groupes privés

---

<sup>68</sup> Le « taux d'encadrement » rapporte les effectifs du personnel en équivalents temps plein (ETP) au nombre de places installées. Il est exprimé en ETP pour 100 places. (Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), « Le personnel et les difficultés de recrutement dans les Ehpad », Études et Résultats, n° 1067, juin 2018).



(lucratifs ou non), dont le siège peut apporter une expertise et un appui aux établissements. La difficulté à mobiliser les multiples intervenants libéraux (médecins, kinésithérapeutes, etc.) au sein de ces établissements, l'absence de dossier médical informatisé ou son renseignement incomplet, les contraintes financières ou bien des locaux et équipements non adaptés sont aussi des obstacles à la bonne gestion du risque infectieux.

Sous l'impulsion des pouvoirs publics, de premières mesures pour accompagner les établissements médico-sociaux ont toutefois été prises ces dernières années. Selon une instruction du 15 juin 2016, chaque établissement devait ainsi mener d'ici fin 2018 une démarche d'évaluation du risque infectieux et d'élaboration d'un programme d'actions prioritaires. Par ailleurs, certaines agences régionales de santé ont expérimenté le financement d'équipes mobiles d'hygiène, composées d'infirmières ou de professionnels de plusieurs disciplines, mutualisées entre établissements, afin de les aider à formaliser et à conduire leur politique de prévention des infections associées aux soins.

## **C - Renforcer la maîtrise du risque infectieux**

### **1 - Un progrès : l'intégration des infections associées aux soins dans les vigilances sanitaires régionales**

De 1992 à 2017, les établissements de santé ont bénéficié de l'appui scientifique et technique de cinq centres interrégionaux de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales, renforcés en 2006 par 26 antennes régionales de lutte contre les infections nosocomiales. Outre leur rôle dans la surveillance des infections nosocomiales et dans l'apport d'expertise aux établissements, ces structures ont développé des activités de documentation, d'information et de formation en matière de prévention de ces infections.

Mais ce dispositif présentait plusieurs limites : hétérogénéité des modalités de fonctionnement des centres interrégionaux et des antennes, action trop centrée sur le champ hospitalier, insuffisance du pilotage global national, faible articulation avec les agences régionales de santé (ARS) créées en 2010 et avec les autres dimensions de la sécurité du patient (sécurité anesthésique, sécurité transfusionnelle, etc.).

La réforme des vigilances sanitaires<sup>69</sup>, engagée par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, a expressément positionné chacune des ARS en tant que responsable régional de l'organisation et de la couverture territoriale des vigilances sanitaires, y compris celle des infections associées aux soins. Ainsi, les cinq centres interrégionaux de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales et leurs 26 antennes ont été transformés en 17 centres de prévention des infections associées aux soins (CPIAS)<sup>70</sup>. Ces structures sans personnalité juridique sont hébergées par des centres hospitaliers universitaires. Leur ressort géographique coïncide désormais avec celui des nouvelles régions administratives.

La mise en place des CPIAS doit permettre non seulement de poursuivre les actions de prévention des infections associées aux soins et de la résistance aux anti-infectieux dans le secteur hospitalier, mais aussi de les déployer dans les établissements médico-sociaux et auprès des professionnels de santé en ville.

Cependant, alors que les CPIAS devaient être constitués par les directeurs généraux d'ARS au 1<sup>er</sup> juillet 2017, leur mise en place institutionnelle s'est avérée difficile et restait encore inachevée au printemps 2018<sup>71</sup>. Une plus grande lisibilité de la politique du ministère aurait permis aux établissements supports de mieux anticiper les évolutions à mener.

## 2 - Un pilotage national à mieux établir

En 2016 également, le paysage institutionnel national des agences et opérateurs de santé a connu une évolution substantielle avec la création de l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France). L'une de ses missions est de coordonner la surveillance, les études et l'expertise en matière de prévention et de lutte contre les infections associées aux soins et la résistance aux anti-infectieux.

---

<sup>69</sup> Système de vigilance sanitaire : tout système réglementaire de sécurité sanitaire comportant notamment la déclaration par les professionnels de santé d'événements indésirables, chez l'homme, potentiellement liés à des produits, substances ou pratiques définis.

<sup>70</sup> Décret n° 2017-129 du 3 février 2017 relatif à la prévention des infections associées aux soins.

<sup>71</sup> La Guyane n'avait toujours pas de CPIAS à l'été 2018.

Comme le permet l'article R. 1413-86 du code de la santé publique, Santé publique France a choisi de confier à quelques CPIAS, sur la base d'un appel à projets, le portage de certaines de ses missions de surveillance et d'expertise. Dans ce schéma, qui contredit partiellement l'ambition initiale de l'homogénéisation des CPIAS et du renforcement du rôle de l'État, l'échelon national risque de se priver d'un levier du pilotage stratégique de la lutte contre les infections associées aux soins.

En revanche, Santé publique France ne coordonne pas l'exercice des missions réglementaires<sup>72</sup> des CPIAS, sans que l'on sache précisément, pour autant, si ce rôle est effectivement assumé par les directions du ministère de la santé.

Afin d'encadrer les pratiques régionales de lutte contre les infections associées aux soins, Santé Publique France devrait être investie d'une mission de coordination de l'ensemble des missions des CPIAS. À cette fin, pourraient lui être confiés l'ensemble des financements destinés aux CPIAS<sup>73</sup> et la maîtrise d'ouvrage des outils nationaux les plus pertinents (de communication, de surveillance, de documentation, etc.), déjà développés et financés par des fonds publics.

### **III - Responsabiliser les acteurs du système de santé**

Au-delà des aspects organisationnels de cette politique publique, le besoin de responsabiliser davantage les professionnels se fait clairement sentir.

---

<sup>72</sup> Les missions des CPIAS sont fixées par le décret n° 2017-129 du 3 février 2017 relatif à la prévention des infections associées aux soins : expertise et appui aux professionnels de santé, coordination ou animation de réseaux de professionnels de santé, investigation, suivi des déclarations et appui à leur gestion à la demande des professionnels de santé concernés ou de l'ARS.

<sup>73</sup> Sur 13,5 M€ destinés au financement des CPIAS en 2018 puis 2019, 11,3 M€ proviennent de dotations attribuées par les ARS au titre des « missions d'intérêt général » exercées par les établissements de santé tandis que seuls 2,2 M€, seront, à partir de 2019, des crédits du budget de l'État attribués à Santé publique France.

## **A - Améliorer les pratiques professionnelles pour prévenir les infections associées aux soins**

Alors que les mesures d'hygiène sont déterminantes pour prévenir le risque infectieux, elles sont trop souvent méconnues, et insuffisamment appropriées et mises en œuvre par les professionnels.

### **1 - Une formation à l'hygiène insuffisante**

La formation sur l'hygiène et les infections associées aux soins apparaît insuffisante.

#### **Une formation médicale initiale réduite en matière d'infections associées aux soins**

Durant les cinq premières années d'études de médecine, le socle obligatoire de formation comprend au plus huit heures spécifiquement consacrées au thème des infections associées aux soins. Selon les spécialités médicales, des enseignements complémentaires peuvent s'y ajouter. Depuis novembre 2017, dans le cadre de la nouvelle formation spécialisée transversale « Hygiène Prévention de l'infection, Vigilances et Résistances », les internes de spécialités de réanimation médicale, de santé publique, de maladies infectieuses ou de biologie option agents infectieux peuvent bénéficier d'une année complémentaire de formation à l'hygiène.

En comparaison, le volume horaire apparaît plus significatif dès le commencement des études des chirurgiens-dentistes (58 heures en microbiologie – hygiène et stérilisation – immunologie en 2<sup>ème</sup> année). Concernant les infirmiers, le volume de formation représente 5 % de la totalité des heures d'enseignement.

Bien que certains établissements de santé aient mis en place un programme de formation continue complet en matière de prévention des risques infectieux, cette formation du personnel demeure globalement insuffisante à l'hôpital, comme le relève le rapport de 2017 de la Haute Autorité de santé sur les indicateurs des infections associées aux soins<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Haute Autorité de santé, Résultats des indicateurs pour l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins- Infections associées aux soins, Campagne nationale 2017 – Données 2016, décembre 2017, p.17-18.

La place reconnue à l'hygiène dans la formation initiale et continue des professionnels de santé doit donc être renforcée. À cette fin, le développement des méthodes de formation innovantes (formations courtes en e-learning, « jeux sérieux », simulations, etc.), visant à délivrer des messages actualisés et adaptés à un public particulier, devrait être encouragé.

## 2 - Des règles d'hygiène parfois négligées

Afin d'éviter la transmission croisée de micro-organismes (entre patients, entre patient et soignant, entre patient et aidant), les professionnels de santé et les patients doivent systématiquement respecter des mesures barrières - les « précautions standard » -, qui sont l'hygiène des mains, la tenue de protection individuelle (ex : tablier à usage unique, port de gants) l'hygiène respiratoire (ex : port de masque), la prévention des accidents avec exposition au sang ou tout produit biologique d'origine humaine, la gestion des excréta<sup>75</sup> (ex : toilettes, changes) et la gestion de l'environnement (ex : nettoyage des matériels et surfaces souillés).

Ces précautions standard sont parfois négligées. Pour certains établissements de santé, les rapports de certification de la Haute Autorité de santé illustrent de réelles faiblesses en matière de gestion du risque infectieux, en mettant en évidence l'inadéquation de l'état des équipements et locaux (par exemple, le croisement de dispositifs médicaux propres et sales dans un bloc opératoire, l'absence d'asepsie progressive ou de désinfection des endoscopes) et des pratiques professionnelles (concernant le lavage des mains ou le port de bijoux). Dans un centre hospitalier universitaire visité par la Cour, par ailleurs mobilisé sur ces enjeux, les membres de la commission des usagers déplorent encore de croiser des professionnels en blouse de travail à l'extérieur des services de soins pour déjeuner ou pour fumer.

En ce qui concerne l'hygiène des mains, même si des progrès ont été réalisés depuis 30 ans, l'usage des solutions hydro-alcooliques demeure insuffisant : en 2016, la moitié des établissements de santé ont commandé une quantité de produits hydro-alcooliques inférieure aux deux tiers de leur objectif minimum personnalisé de consommation. Des campagnes continues de sensibilisation à l'hygiène des mains sont donc menées par les instances publiques et par les représentants nationaux des professionnels de santé. L'éducation à la santé des patients et des usagers constitue également un axe à développer.

---

<sup>75</sup> Les *excreta* sont le terme médical pour désigner l'ensemble des substances rejetées hors de l'organisme, consistant principalement en déchets de la nutrition et du métabolisme (urine, matières fécales, etc.).

En complément d'une meilleure application des règles d'hygiène, l'augmentation de la couverture vaccinale des professionnels de santé dans l'ensemble des secteurs de soins et, plus particulièrement, du personnel et des résidents dans les établissements médico-sociaux, reste un objectif majeur. En effet, les taux de vaccination contre la grippe des professionnels de santé des établissements de santé et médico-sociaux restent de façon préoccupante en deçà de 25 %. Dans son rapport public annuel de 2018<sup>76</sup>, la Cour soulignait les conséquences du défaut de vaccination et recommandait de revenir sur la suspension, décidée par un décret du 14 octobre 2006, de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé.

## **B - Faire baisser la prescription des antibiotiques en ville**

La surconsommation d'antibiotiques en ville est le résultat d'une banalisation de leur prescription et, plus largement, d'un défaut d'organisation de la prescription médicamenteuse. Les conséquences de cette sur-prescription en ville sont visibles dans les services hospitaliers spécialisés où les patients les plus fragiles se trouvent dans une situation de risque significativement accru, et parfois dans une impasse thérapeutique, l'ensemble des antibiotiques disponibles étant devenus inefficaces.

### **1 - Un recours banalisé aux antibiotiques**

Les prescriptions antibiotiques sont souvent mal étayées et donc peu pertinentes.

Depuis de nombreuses années des tests rapides d'orientation et diagnostics (TROD) « angine » permettent de distinguer les infections d'origine virale, pour lesquelles les antibiotiques ne sont pas pertinents, des infections bactériennes, qui peuvent les justifier. Or, ils n'étaient utilisés en 2015 que par 40 % des médecins généralistes.

---

<sup>76</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter, p. 205-242. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Dans l'enquête PREV'EHPAD de 2016 (voir *supra*), 13 % des résidents en EHPAD étaient sous antibiotiques à titre prophylactique, c'est-à-dire pour prévenir une infection, et parfois sur des durées de plus de six mois<sup>77</sup>. L'enquête constate que 32 % des prescriptions d'antibiotiques pour des indications urinaires n'avaient pas été précédées de l'examen biologique garantissant une prescription fiable. Un rôle de supervision du risque infectieux et des prescriptions d'antibiotiques pourrait être utilement dévolu au médecin coordonnateur d'EHPAD pour rappeler les bonnes pratiques de prescription, et, le cas échéant, alerter confraternellement sur des prescriptions inadaptées ou insuffisamment ajustées dans les 48 ou 72 heures. La pratique isolée de la prescription médicamenteuse, sans le regard du médecin coordonnateur, est source d'erreurs : une étude réalisée dans les services d'urgence a montré une baisse de 40 % des erreurs de prescription avec une vérification croisée, en particulier sur les antibiotiques<sup>78</sup>. Au demeurant, nombre de médecins coordonnateurs pratiquent déjà de façon informelle ce double regard avec leurs confrères médecins de ville. Cette bonne pratique doit devenir la règle.

La prescription d'antibiotiques est encore trop souvent une « facilité » pour le médecin, qui économise ainsi le temps qu'il aurait dû consacrer à expliquer la non-prescription, ou qui évite le risque de voir le patient s'adresser à un autre praticien. Pour répondre à cet enjeu pédagogique de prescription pertinente, l'Assurance maladie a déjà distribué 88 000 ordonnanciers de non prescription<sup>79</sup>. Mais ces ordonnances ne peuvent que rarement être éditées depuis les logiciels installés chez les médecins de ville, ce qui freine leur déploiement et leur usage.

---

<sup>77</sup> La conclusion de l'étude mentionne au sujet de l'antibiothérapie que « certains constats dans cette étude laissent interrogateurs : la part importante de traitements prophylactiques et pour de très longues durées (...) ».

<sup>78</sup> FREUND Yonathan, GOULET Hélène, LEBLANC Judith, « *Effect of Systematic Physician Cross-checking on Reducing Adverse Events in the Emergency Department The CHARMED Cluster Randomized Trial* » JAMA, Internal medicine published online 178 (6), 23 Avril 2018.

<sup>79</sup> Il s'agit d'une ordonnance qui indique qu'il n'y a pas lieu de prescrire d'antibiotiques et la conduite à tenir.

## 2 - Des pratiques de prescription souvent inadaptées

Même dans le cas d'un recours justifié aux antibiotiques, le choix de la molécule, de la dose et surtout de la durée de son administration n'est pas adapté dans un grand nombre de cas.

En l'absence d'un antibiogramme ciblé, d'un conseil en antibiothérapie ou d'un logiciel d'aide à la prescription (LAP), le choix de la molécule se révèle parfois disproportionné en mobilisant, en première intention, des antibiotiques d'emblée trop puissants. Le ministère de la santé considère également que la durée excessive de prescription est un des principaux facteurs de surconsommation des antibiotiques en France. Les recommandations de bonne pratique de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) préconisent des durées plus courtes depuis plusieurs années : de 5 à 7 jours dans la grande majorité des situations courantes<sup>80</sup>. Elles restent malheureusement sans effet sur les pratiques de bien des médecins : l'ANSM observait, en 2015, que les prescriptions d'antibiotiques dont la durée était comprise entre huit et dix jours, représentaient 22 % de la totalité des prescriptions<sup>81</sup>.

La participation des praticiens au développement professionnel continu sur la prescription des antibiotiques doit être mise en place rapidement par les pouvoirs publics, de façon obligatoire et systématique. La seule pédagogie ou l'autorégulation par les professionnels sont insuffisantes et ont conduit à l'échec de l'objectif d'une baisse de 25 % de la consommation des antibiotiques dans le plan national d'alerte sur les antibiotiques pour la période 2011-2016.

Ce mésusage massif de la prescription d'antibiotiques en ville est amplifié par des conditions de dispensation obsolètes à la boîte et non à l'unité comme dans de nombreux pays. Une étude de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale indique que la dispensation des antibiotiques à l'unité dans les pharmacies permettrait de réduire de 10 % la consommation par rapport à une dispensation à la boîte, sans compter la prévention du risque d'automédication particulièrement inappropriée pour cette classe thérapeutique.

---

<sup>80</sup> Selon le délégué ministériel à l'antibiorésistance : « Les durées de traitement inutilement prolongées apparaissent (...) comme un facteur contribuant à l'excès de consommation observé en France : la moyenne de durée de traitement est de 9 jours (médiane 6 jours), alors que les recommandations préconisent des traitements courts, généralement de 7 jours ou moins pour la plupart des infections courantes telles que représentées par la très grande majorité des prescriptions ».

<sup>81</sup> Données IMS-Health-EPPM (source : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. « *L'évolution des consommations d'antibiotiques en France entre 2000 et 2015* » – Janvier 2017 p.26 fig. 14).



Dans le cas des antibiotiques, le défaut d'organisation de la prescription médicamenteuse a des conséquences préoccupantes en termes de santé publique. Une série de mesures doit être rapidement mise en œuvre pour sortir de cette situation. Outre la mise à jour des connaissances médicales au regard des dernières recommandations en matière de bon usage et, en particulier, de durée de la prescription, l'exercice isolé de la prescription médicamenteuse doit laisser la place à un modèle plus fiabilisé par un « second regard » et par les nouveaux outils numériques. L'échec depuis près de 15 ans des plans de réduction de la consommation d'antibiotiques doit conduire à changer de méthode et garantir l'évolution des pratiques médicales par des mécanismes de responsabilisation financière, en particulier par l'intermédiaire de la rémunération sur objectif de santé publique (ROSP)<sup>82</sup>.

## **C - Inciter à une gestion plus active du risque et sanctionner les mauvaises pratiques avérées**

### **1 - Utiliser pleinement les indicateurs de qualité**

Depuis 2006, ont été mis en place des indicateurs nationaux visant à mesurer les actions des établissements de santé dans le domaine de la lutte contre les infections nosocomiales. Ils sont également pris en compte, dans la vérification du critère « maîtrise du risque infectieux », dans le cadre de la démarche de certification des établissements de santé par la Haute Autorité de santé. Ces indicateurs sont mis en ligne sur le site internet « Scope Santé »<sup>83</sup>. Chaque établissement de santé doit également publier son résultat ; cette obligation est parfois imparfaitement mise en œuvre : la présentation de ces informations gagnerait certainement à être standardisée dans son contenu, mais aussi à être plus immédiatement accessible sur le site internet des établissements, pour la bonne et complète information des patients.

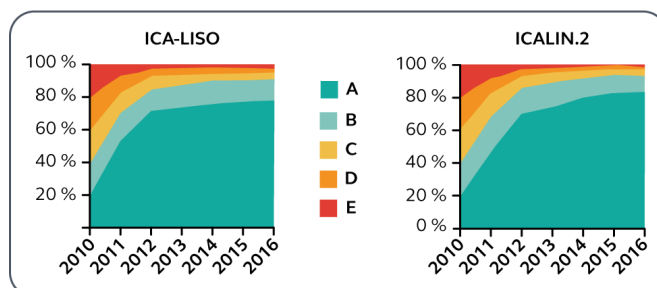
---

<sup>82</sup> La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) des médecins de ville repose sur le suivi d'indicateurs couvrant l'organisation du cabinet et la qualité de la pratique médicale. Elle vient compléter le paiement à l'acte, qui reste le socle de la rémunération en médecine libérale.

<sup>83</sup> <https://www.scopesante.fr/>.

Globalement, ces indicateurs ont contribué à mobiliser les professionnels de santé et à améliorer l'organisation, les moyens et les actions mis en œuvre pour lutter contre les infections nosocomiales. Cependant, un essoufflement est perceptible ; comme le montrent les graphiques ci-après, un palier était atteint pour plusieurs de ces indicateurs dès 2012. Ainsi, en 2017, pour l'indicateur de lutte contre les infections nosocomiales (ICALIN 2), 93 % des établissements étaient classés en A ou B et 2 % en E ; pour l'indicateur de lutte contre les infections du site opératoire (ICA-LISO), 90 % des établissements étaient classés en A ou B et 3 % en E.

### Graphique n° 3 : évolution de la répartition des établissements par classe pour ICA-LISO et ICALIN.2 entre les données 2010 et 2016



Note de lecture : les établissements les mieux classés sont en A et les moins bien classés en E.

Source : HAS, « infections associées aux soins – campagne nationale 2017-données 2016 »

Plus fondamentalement, les indicateurs en vigueur sont des indicateurs de moyens portant sur les organisations et les ressources mises en œuvre. Ils devraient être complétés par des indicateurs de résultats, publics, qui procurent aux usagers des éléments d'appréciation sur la qualité et la sécurité effectives des soins délivrés. La Haute Autorité de santé a mené en 2018 une expérimentation sur un premier indicateur de résultat relatif aux infections du site opératoire après pose de prothèse.

Par ailleurs, les résultats des indicateurs devraient faire l'objet d'une utilisation plus conséquente et immédiate à l'égard des établissements mal notés de manière récurrente. De fait, en ce qui concerne l'indicateur ICA-LISO, sur les 26 établissements classés en E en 2016, 8 l'étaient déjà en 2014 ou en 2012. Or le dispositif d'Incitation Financière à l'Amélioration de la Qualité (IFAQ)<sup>84</sup>, qui repose en partie sur ces indicateurs, récompense les établissements bien classés ; ceux qui sont mal classés ne sont pas sanctionnés sur le plan financier.

<sup>84</sup> Cet outil n'a qu'un impact budgétaire symbolique, même avec l'augmentation annoncée de 60 M€ en 2018 à 300 M€ en 2019, reste complexe dans sa mise en œuvre et influence finalement peu la gestion du risque infectieux.

D'autres leviers apparaissent plus adaptés, s'agissant de la qualité et de la sécurité des soins. Les agences régionales de santé devraient orienter par priorité leurs inspections vers les établissements les moins bien notés. Sur la base de ces constats, elles devraient accompagner les mises à niveau qui s'imposent, et, le cas échéant, remettre en cause des autorisations délivrées. Au demeurant, l'évolution de la réglementation à compter de 2019 devrait permettre aux ARS de mieux réguler l'offre de soins en fonction de critères de qualité et de sécurité des soins. Elles pourront tirer les conséquences d'une « non certification » ou d'un « sursis à certification » (qui est en réalité un sursis à la non certification de l'établissement), en procédant, si nécessaire, au retrait d'une autorisation d'activité, sans en repousser sans cesse l'échéance.

## **2 - Faciliter l'indemnisation et responsabiliser les acteurs de santé**

La gestion du risque infectieux associé aux soins a été complétée par la mise en place d'un régime d'indemnisation en 2002, qui rend plus aisée pour le patient la reconnaissance du préjudice qu'il a subi<sup>85</sup>. Sa principale concrétisation a été la création de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

### **L'indemnisation des infections associées aux soins**

L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) a été créé en 2002 pour remplir cette mission<sup>86</sup>. Le régime d'indemnisation diffère en fonction du cadre d'exercice des professionnels de santé : les professionnels salariés d'un établissement public ou privé sont soumis au régime de la présomption de responsabilité, sauf à démontrer l'existence d'une cause étrangère, tandis que leurs homologues exerçant en ville (ou en clinique s'ils sont non salariés) relèvent de celui de la faute prouvée, la charge de la preuve incombant alors au patient. Des situations similaires connaissent ainsi des traitements différents.

<sup>85</sup> Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et loi n° 2002-1577 du 30 décembre 2002 relative à la responsabilité civile médicale.

<sup>86</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative, p.67-114. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Selon les années, le montant total des indemnisations par l'ONIAM varie entre 45 et 70 M€ dont 5 à 10 M€ au titre des infections associées aux soins. Les dossiers les plus graves, sont indemnisés par l'ONIAM pour un montant médian par dossier de 42 150 € ; l'indemnisation la plus élevée depuis 2002 ayant atteint 2 M€. Dans certains cas, l'ONIAM peut se retourner contre les établissements de santé ou leurs assurances pour leur demander le remboursement des indemnités versées aux victimes.

Les infections associées aux soins ne représentent que 15 %, en moyenne sur les dernières années des avis d'indemnisation de l'ONIAM. Les erreurs ou retards de diagnostics et les produits de santé sont devenus des causes plus fréquentes de saisines.

Les assureurs prennent en charge l'indemnisation des dossiers les moins graves sur le plan médical, plus nombreux, avec un montant médian d'indemnisation par dossier de 20 566 €.

Le développement des prises en charge ambulatoires, qui combinent des gestes médicaux réalisés sur un plateau technique et d'autres à domicile, par des acteurs nombreux aux statuts variés, renforce l'interrogation qui peut ainsi être portée sur la fragmentation historique des régimes d'indemnisation. À conditions inchangées de mise en jeu de la responsabilité des divers professionnels de santé, elle est en effet susceptible de favoriser une dilution de leurs responsabilités.

En outre, en cas de contentieux, la recherche de l'imputabilité d'une infection associée aux soins parmi les acteurs nombreux du parcours de soins est nécessairement longue et complexe, voire impossible pour le patient.

Enfin, l'accès au dossier médical est un préalable à l'effectivité des droits à réparation accordés par le législateur de 2002, tant pour la voie amiable qu'*a fortiori* pour la voie contentieuse. Or, plus de quinze années après l'adoption de ces lois, des situations de non transmission ou transmission incomplète du dossier persistent.

### **La transmission encore imparfaite des dossiers médicaux**

Certains établissements, qui n'ont pas un dossier médical unique et informatisé, ce qui est encore le cas d'au moins 30 % d'entre eux, redemandent au patient la liste des services dans lesquels il a été pris en charge, en vue de reconstituer un dossier médical dispersé dans les services, sous un format papier. Des demandes d'un même dossier médical émanant séparément du patient et de l'ONIAM, conduisent à des transmissions de dossiers différents, contenant le cas échéant des pièces en plus ou en moins, parfois déterminantes dans l'issue de la plainte. Il peut même arriver que le dossier médical « évolue » en fonction du déroulement de la procédure amiable ou contentieuse. Ainsi, un établissement a produit, lors d'une action subrogatoire, une pièce, absente dans la phase amiable, attestant huit ans après les faits qu'un patient avait bien bénéficié d'un traitement adéquat avant l'opération pour prévenir une infection nosocomiale, et se soustrayant ainsi à l'action menée par l'ONIAM.

Quand le dossier est transmis à l'ONIAM ou au patient, il ne permet pas encore, dans un trop grand nombre de cas, de savoir si l'information préalable sur le risque nosocomial due au patient a été effectivement réalisée par l'établissement ou le professionnel, ou encore si les mesures d'asepsie ou d'antibioprophylaxie ont été mises en œuvre.

Le contenu et la tenue du dossier médical sont donc insuffisamment définis, ne permettant pas de garantir complètement les droits accordés au patient par le législateur en 2002.

La généralisation du format électronique pour la transmission des dossiers médicaux à l'ONIAM pourrait constituer une réponse à ces dysfonctionnements, en apportant plus de garanties pour le patient que le dossier papier en termes de traçabilité et d'intégrité des données tout au long de son parcours qui y sont inscrites. Elle permettrait de surcroît une transmission moins coûteuse et en temps réel.

Au-delà de mesures visant à faciliter l'indemnisation des infections liées aux soins, le mode de financement de l'ONIAM pourrait être réformé afin de responsabiliser les établissements et les professionnels de santé. Aujourd'hui assuré par une dotation de l'assurance maladie au titre de la solidarité nationale, il pourrait reposer sur des cotisations modulées selon un mécanisme de *bonus/malus*, de manière à inciter les établissements et les professionnels à une gestion plus active du risque infectieux et au respect des bonnes pratiques.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Depuis une trentaine d'années, les pouvoirs publics, les établissements de santé et les professionnels de santé ont mis en œuvre une politique publique de prévention des infections nosocomiales.*

*Les résultats sont encore insuffisants. La prévalence des infections associées aux soins des patients hospitalisés n'a plus diminué depuis 2006 et le signalement externe des infections nosocomiales n'est pas exhaustif. Une nouvelle étape doit désormais être franchie pour étendre de manière effective cette politique à l'ensemble du parcours de santé et pour pleinement prendre en compte la menace de l'antibiorésistance.*

*La récente mise en place des Centres de prévention des infections associées aux soins dans l'ensemble des régions doit permettre de développer une action auprès des professionnels des secteurs des soins de ville et du médico-social et de mieux s'articuler avec les agences régionales de santé. Dans le cadre de cette nouvelle organisation, l'État, via l'agence Santé publique France, doit prendre toute sa place dans le pilotage et la coordination de l'action publique.*

*Pour faire face à ces nouveaux défis, il est également indispensable de mieux responsabiliser l'ensemble des acteurs dans la bonne application des règles d'hygiène et dans la juste prescription des antibiotiques. La gestion plus active du risque infectieux nécessite également de s'appuyer davantage sur les indicateurs de qualité des soins dans la régulation de l'offre de soins et de revoir les mécanismes d'indemnisation dans le sens d'une plus grande responsabilisation.*

\*

\*\*

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

- 1. réaliser une enquête nationale de prévalence des infections associées aux soins dans le secteur des soins de ville, le cas échéant avec une méthodologie adaptée, afin de cibler les secteurs à risque et les actions à développer ;*
- 2. confier explicitement à Santé Publique France, établissement public sous la tutelle du ministère chargé de la santé, la coordination des missions et des moyens d'action des CPIAS ;*

3. *mettre en œuvre de manière plus directive une palette de mesures visant à réduire la consommation d'antibiotiques (recours au logiciel d'aide à la prescription, dispensation à l'unité des antibiotiques, vérification croisée des prescriptions des antibiotiques des médecins généralistes par les médecins coordonnateurs des EHPAD, formation continue obligatoire des médecins, campagne de sensibilisation à destination des populations) et en garantir l'effectivité en utilisant l'instrument de la rémunération sur objectif de santé publique (ROSP) ;*
  4. *donner la priorité aux inspections-contrôles des ARS des établissements de santé classés en D et en E au titre des indicateurs sur les infections associées aux soins élaborés par la HAS, et en tirer toutes les conséquences en matière de fonctionnement, sans exclure de suspendre les autorisations d'activité ;*
  5. *réviser les critères de dimensionnement et de composition des équipes opérationnelles d'hygiène des établissements de santé en fonction de l'activité de ceux-ci et des recommandations internationales et, pour les hôpitaux publics, mutualiser ces équipes dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire ;*
  6. *revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé (recommandation réitérée).*
-





## Réponses

|   |     |
|---|-----|
| Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....                    | 154 |
| Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie ..... | 157 |
| Réponse de la présidente du collège de la Haute autorité de santé .....       | 158 |
| Réponse du directeur général de l'agence Santé publique France .....          | 158 |

### Destinataires n'ayant pas observation

|   |
|---|
| Ministre de l'action et des comptes publics                                   |
| Directeur général de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux |

### Destinataire n'ayant pas répondu

|  |
|--|
| Directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé |
|--|

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ**

*Je partage vos constats et les recommandations que vous proposez s'inscrivent dans la politique menée par mon ministère. Dans vos conclusions, vous demandez à franchir une étape afin d'étendre, de manière effective, la politique de prévention des infections associées aux soins à l'ensemble du parcours de santé et de prendre pleinement en compte la menace de l'antibiorésistance.*

*Je souhaite rappeler combien l'organisation de la prévention des infections associées aux soins s'est particulièrement structurée ces dernières années. Le programme de prévention des infections associées aux soins (Propias), publié en 2015, a mis l'accent sur les parcours de santé et la lutte contre l'antibiorésistance, dans les secteurs hospitaliers, médico-social et ambulatoire. La création de centres de prévention des infections associées aux soins (CPIAS) dans chaque région en 2017, a permis de renforcer les actions de prévention et de lutte déjà mises en œuvre au niveau régional sous le pilotage des Agences Régionales de Santé (ARS). À cet égard, il ne me paraît pas justifié de confier à Santé Publique France la coordination des missions et des moyens d'action des CPIAS tel que vous le recommandez. Les missions de prévention des infections associées aux soins des CPIAS s'inscrivent dans une politique de qualité et de sécurité des soins qui nécessite un accompagnement et un contrôle de proximité qui ne peuvent être réalisés que par les ARS.*

*J'ai annoncé en septembre dernier vouloir mettre en place des actions permettant de promouvoir le signalement par les professionnels de santé afin d'en améliorer l'exhaustivité. Ainsi, la mise en place du portail des signalements sanitaires, depuis 2017, simplifie les démarches des professionnels. À terme, il sera l'outil unique pour le signalement de tout événement sanitaire. Il s'agit également de protéger les signalants et de ce point de vue, le signalement à l'autorité sanitaire d'un événement sanitaire ne doit pas donner lieu systématiquement à une inspection.*

*Les inspections doivent être réservées aux situations les plus graves, voire aux établissements qui ne signalent jamais, et non uniquement aux établissements de santé classés D et E au titre des indicateurs qualité.*

*En outre la formation des professionnels de santé a été renforcée. Depuis novembre 2017, les internes de réanimation médicale, de santé publique, de maladies infectieuses ou de biologie option agents infectieux bénéficient d'une année complémentaire de formation à l'hygiène dans le cadre de la nouvelle Formation Spécialisée Transversale (FST). Enfin, des outils de formation digitaux (ex. Serious Game) sont désormais accessibles pour la formation médicale continue en hygiène.*

*De façon plus spécifique, comme vous l'avez indiqué, la maturité de la politique de lutte contre l'antibiorésistance est hétérogène entre les secteurs.*

*À l'hôpital, il s'agit de renforcer une démarche déjà bien ancrée dans les pratiques professionnelles. Cette dynamique ne passe pas uniquement par les équipes opérationnelles d'hygiène (EOH) mais bien par une culture de management par la qualité qui engage l'ensemble de l'établissement. À cet égard, l'ensemble des leviers susceptibles d'être mobilisés méritent d'être examinés. En particulier, les groupements hospitaliers de territoires (GHT) pourraient faciliter la mise en place d'équipes d'hygiène dans les établissements de court séjour. S'agissant des EOH, si leur composition et leur dimensionnement peuvent être effectivement réétudiés, la priorité doit plutôt porter sur les services à risque.*

*Dans les établissements médico-sociaux, la dynamique est également engagée. Un nouvel élan sera donné avec la mise en place d'indicateurs de qualité nationaux qui seront suivis dans les tableaux de bord de l'ANAP. Sur le point relatif à la vérification croisée des prescriptions des antibiotiques des médecins généralistes par les médecins coordonnateurs des EHPAD, la DGCS prévoit de travailler à une instruction explicative des dispositions relatives aux médecins coordonnateurs d'EHPAD afin de clarifier l'ensemble de leurs missions actuelles, notamment sur les contours de la notion de prescription en urgence, qui demeure aujourd'hui mal comprise par les professionnels et qui peut susciter une réticence des médecins coordonnateurs à intervenir, mais également le cas échéant, sur une compétence générale de gestion du risque infectieux (hygiène et réévaluation de l'antibiothérapie à 48-72 heures).*

*En ville, il est important de réaliser en priorité un état des lieux. C'est pourquoi, comme vous le proposez, je vais demander à Santé Publique France de lancer dès 2019 une enquête nationale de prévalence des infections associées aux soins dans le secteur des soins de ville.*

*Dans vos conclusions, vous recommandez également de mettre en œuvre une « palette de mesures visant à réduire la consommation d'antibiotiques » afin de pleinement prendre en compte la menace de l'antibiorésistance. Le plan Priorité Prévention adopté en avril 2018 recouvre en grande partie les mesures préconisées dans vos conclusions.*

*Mon Ministère est pleinement engagé dans la démarche de rationalisation et d'amélioration de la pertinence et de la qualité des prescriptions antibiotiques que vous préconisez et auxquelles je suis très attachée.*

*Nous sommes ainsi engagés dans la mise à disposition et la promotion de l'usage des Tests Rapides d'Orientation Diagnostique (TROD), en donnant aux pharmaciens la possibilité de proposer ces tests aux patients. Nous étudions actuellement les modalités de l'extension de cette mesure.*

*L'intégration de systèmes d'aide à la décision dans les logiciels métiers des prescripteurs est en cours d'étude avec la Haute Autorité de Santé, qui doit valider leur utilisation et la méthode de maintenance de ces systèmes avec l'aide des spécialistes concernés.*

*La dispensation à l'unité des antibiotiques est en cours de mise en place, dans un premier temps sur quelques antibiotiques parmi les plus prescrits et pour lesquels il existe une présentation adaptée à ce mode de dispensation ; nous devons en évaluer l'impact avant de l'étendre à d'autres molécules.*

*S'agissant de la formation des prescripteurs, nous veillerons à ce que les programmes de formation initiale de l'ensemble des futurs prescripteurs définis par les nouveaux cursus en cours d'élaboration comportent l'enseignement indispensable au bon usage des antibiotiques et à la prévention de l'antibiorésistance. De même, le bon usage des antibiotiques figure en bonne place parmi les programmes de formation continue, en cours de redéfinition pour la période 2020-22.*

*Vous évoquez le levier de la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) pour inciter davantage les prescripteurs au bon usage. Je souhaite rappeler qu'il a déjà été ajouté en 2016 un deuxième indicateur de bonne prescription des antibiotiques (sous la forme de la proportion de prescription d'antibiotiques dits « critiques ») à celui existant antérieurement (la proportion de patients traités par antibiotiques), et qu'un indicateur spécifique aux prescriptions pédiatriques a également été adjoint. Nous observons des effets positifs de ces ajouts, notamment sous la forme d'une réduction de prescription des antibiotiques les plus générateurs de résistance. À ce stade, il ne m'apparaît pas souhaitable d'ajouter à la ROSP un nouvel indicateur relatif aux prescriptions antibiotiques.*

---

*Enfin vous recommandez de revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le préciser, si je suis favorable à l'obligation vaccinale pour les jeunes enfants, je préfère faire confiance au sens de la responsabilité des professionnels de santé. C'est la raison pour laquelle, à l'occasion du lancement de la campagne d'information sur la vaccination contre la grippe j'ai signé, avec les sept ordres représentatifs des professions de santé une charte de promotion de la vaccination des professionnels de santé. Cette charte vise à encourager les professionnels de santé à se faire vacciner et réaffirme notamment « l'importance de la vaccination contre la grippe des professionnels de santé et de leurs collaborateurs ».*

---

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE**

*Cette enquête couvre l'ensemble du périmètre des infections associées aux soins contractées à l'hôpital, en ville et dans le secteur médico-social. J'en partage beaucoup des constats et recommandations qui vont dans le sens d'une amélioration des actions de prévention, d'une meilleure coordination des actions entre la ville et l'hôpital et d'une lutte contre le mésusage de certains produits.*

*Je partage notamment la recommandation relative au besoin de réaliser une enquête de prévalence des infections associées aux soins dans le secteur des soins de ville, afin d'établir un état des lieux partagé par l'ensemble des acteurs et d'accompagner la responsabilisation des professionnels de santé. Si le pilotage devrait être assuré par le PROPIAS, l'Assurance maladie pourrait y contribuer, notamment en apportant sa connaissance des consommations de soins de ville.*

*L'Assurance maladie partage également pleinement l'objectif d'une meilleure maîtrise de la consommation d'antibiotiques, et la nécessité de mobiliser des leviers de natures variées pour y parvenir, afin notamment de limiter les prescriptions. À cet égard, le déploiement progressif de la prescription électronique des médicaments, engagé en association avec médecins et pharmaciens, pourrait y contribuer, accompagné du déploiement de logiciels d'aide à la prescription. S'agissant de votre recommandation relative à la dispensation à l'unité, je tiens toutefois à souligner que les modalités techniques et tarifaires de mise en œuvre d'une telle réforme apparaissent à ce jour particulièrement contraignantes. Plus largement, il apparaît que les réflexions sur la meilleure maîtrise de la prescription et de la consommation d'antibiotiques doivent s'intégrer dans une approche globale de prévention, qui implique non seulement les médecins, mais également l'ensemble des professionnels de santé concernés.*

---

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU COLLÈGE  
DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ**

*La Haute Autorité de santé prend acte de la recommandation n° 4 consistant à donner la priorité aux inspections-contrôles des ARS des établissements de santé classés en D et en E au titre des indicateurs sur les infections associées aux soins élaborés par la HAS, et à en tirer toutes les conséquences en matière de fonctionnement, sans exclure de suspendre les autorisations d'activité.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DE L'AGENCE SANTÉ PUBLIQUE FRANCE**

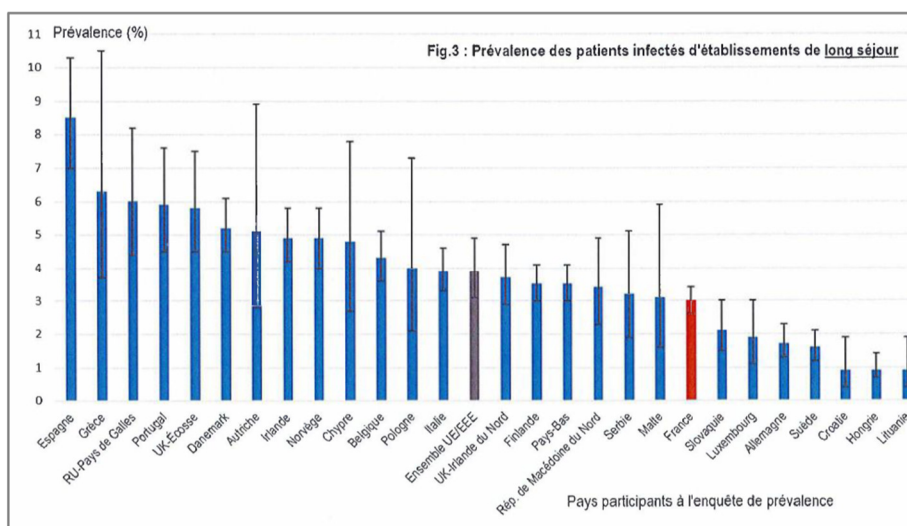
*Conformément à nos précédents échanges (et notre réponse du 10/09/2018 à votre relevé d'observations provisoires), je confirme que votre analyse reflète globalement l'état des lieux de l'organisation du système de santé français sur ce sujet, et que les recommandations que vous formulez sont de nature à renforcer son efficacité.*

*Je souhaite toutefois vous signaler que l'article de l'ECDC que vous mentionnez<sup>87</sup> concerne notamment la prévalence des infections associées aux soins dans le secteur médico-social, sujet que vous abordez dans le rapport. Les résultats de l'enquête PREV'EHPAD 2016 que vous citez ont été transmis par Santé publique France à l'ECDC, ce qui permet de situer la France au 8<sup>ème</sup> rang des pays avec la plus faible prévalence dans ce secteur de soins (Figure ci-après).*

---

<sup>87</sup> [Suetens C et al. Prevalence of healthcare-associated infections, estimated incidence and composite antimicrobial resistance index in acute care hospitals and long-term care facilities results from two European point prevalence surveys, 2016 to 2017. Euro Surveill. 2018;23\(46\):pii=1800516 https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2018.23.46.1800516.](https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2018.23.46.1800516)

**Prévalence des patients infectés dans les établissements de long séjour, dans 27 pays européens (source: ECDC, 2018)**







## **Chapitre III**

### **La gestion publique**

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



# 1

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

---

### PRÉSENTATION

---

*La retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé est gérée par des institutions de retraite complémentaire (IRC), organismes de droit privé à but non lucratif chargés d'une « mission d'intérêt général » (article L. 922-1 du code de la sécurité sociale). Les IRC constituent le cœur historique de groupes de protection sociale (GPS), dont l'activité s'étend aujourd'hui au champ concurrentiel de la protection sociale complémentaire (mutuelles santé, assurance prévoyance, etc.) et qui sont administrés par les partenaires sociaux<sup>88</sup>.*

*Compétente pour contrôler les IRC, rassemblées au sein de la fédération AGIRC-ARRCO, issue de la fusion le 1<sup>er</sup> janvier 2019 des deux fédérations ARRCO pour tous les salariés et AGIRC réservée aux cadres, la Cour s'est intéressée, dans un rapport publié en 2014<sup>89</sup>, aux « perspectives et [à] la gestion des retraites complémentaires des salariés du secteur privé AGIRC-ARRCO ». Le présent chapitre fait suite à une enquête qui a porté pour la première fois sur l'action sociale menée par les IRC.*

*Selon le code de la sécurité sociale, en complément de la gestion des retraites complémentaires, les IRC « peuvent mettre en œuvre au profit de leurs membres participants une action sociale ». Cette action sociale est principalement financée par un prélèvement sur les cotisations de retraite complémentaire des salariés, dont le montant s'élevait en 2017 à 350 M€, soit un peu moins de 0,6 % des 62 Md€ collectés pour la retraite complémentaire cette même année. Elle dispose au total de 442 M€ de ressources.*

---

<sup>88</sup> Trois d'entre eux prédominent, AG2R La Mondiale (ci-après ALM), ainsi que Humanis et Malakoff-Médéric, réunis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 provisoirement sous le nom de MMH. Suivent quelques groupes de taille intermédiaire tels Klésia ainsi qu'une « alliance professionnelle », récemment créée et regroupant AGRICA, Audiens, B2V, IRP AUTO et Lourmel autour de Pro-BTP.

<sup>89</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés* (AGIRC et ARRCO). La Documentation française, décembre 2014, 203 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

---

*Cette action sociale s'est élargie, au fil du temps, au-delà de la population des retraités vers les actifs, au risque de la dispersion et sans réel contrôle (I). Les ressources allouées se révèlent, par ailleurs, surdimensionnées et viennent couvrir des frais de gestion disproportionnés. Les excédents qui en résultent constituent des réserves dont l'ampleur n'est pas justifiée (II). Ces constats plaident pour un repositionnement de l'action sociale des IRC dans un triple objectif d'efficience, d'équité et de transparence (III).*

---

## **I - Une action sociale insuffisamment ciblée et contrôlée**

Historiquement tournée vers les retraités, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO s'est progressivement ouverte à d'autres publics, avec le risque d'une dilution, en particulier dans le champ très vaste de l'aide aux plus démunis, dans un contexte marqué par un faible encadrement de la fédération AGIRC-ARRCO et par une absence de dialogue avec l'État.

### **A - Une action sociale éparpillée**

#### **1 - Une extension progressive de l'action sociale des retraités vers les actifs**

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO est constituée d'aides financières, individuelles ou collectives, et de financements de services. Elle s'est historiquement et de manière naturelle tournée vers les retraités. Les thématiques couvertes ont cependant évolué au fil du temps, intégrant dans les années soixante le tourisme social, afin de favoriser le départ en vacances des retraités, puis le financement de l'aide ménagère des personnes âgées dans les années quatre-vingt. Ce champ s'est ensuite progressivement élargi aux aides au retour à l'emploi, complétées, à partir des années 2000, par des actions destinées aux aidants, ainsi que par des aides en faveur des personnes handicapées. À ce panier s'ajoutent des aides aux vacances, à la scolarité, au déménagement, aux soins de santé, au paiement d'une mutuelle, etc.

L'AGIRC-ARRCO détient, par ailleurs, un parc d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), qui se compose de 55 établissements pour personnes âgées proposant près de 5 700 places, de cinq établissements sanitaires à vocation gériatrique, soit près de 900 places, et de quatre établissements d'accueil des personnes en situation de handicap, pour plus de 1 000 places.

Cet élargissement de l'action sociale a conduit, sans véritable plan d'ensemble, à étendre les bénéficiaires potentiels à environ 80 % de la population française, soit 53 millions de personnes.

## 2 - Une augmentation des financements collectifs au détriment des aides individuelles

L'AGIRC-ARRCO mobilise pour la gestion de son action sociale, près de 1 000 personnes en équivalent temps plein et verse 212 M€ d'aides, dont les modalités ont évolué au fil du temps.

**Tableau n° 1 : montant des aides accordées (en M€)**

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

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

Les aides individuelles, qui recouvrent les aides financières accordées aux ressortissants de chaque IRC après examen de leur situation pour couvrir en totalité ou en partie un besoin ponctuel, cèdent de plus en plus la place à des financements collectifs, qui regroupent les subventions attribuées à des associations ou à des organismes assimilés, ainsi qu'à des établissements sociaux et médico-sociaux (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – EHPAD – notamment).

Cette progression des financements collectifs au détriment des aides individuelles traduit une volonté des groupes de privilégier des actions considérées comme plus efficaces et touchant un plus grand nombre de bénéficiaires. Ceux-ci représentaient, selon la fédération, de l'ordre de 700 000 personnes, contre 63 000 pour les aides individuelles, en 2017.

Les actions « mutualisées » sont, quant à elles, portées par une ou plusieurs IRC au profit de l'ensemble des groupes. Elles bénéficient à près de 89 000 personnes, à travers plusieurs plateformes de service, dont « Sortir plus » pour les personnes âgées de plus de 80 ans en situation d'isolement, « l'aide à domicile momentanée », pour celles dans l'incapacité temporaire d'assumer certaines tâches du quotidien et « Bien chez moi », qui permet le recours à un ergothérapeute afin d'aménager le domicile en cas de perte d'autonomie. Elles viennent également financer le fonctionnement d'espaces emploi<sup>90</sup> et de centres de prévention bien vieillir<sup>91</sup>.

L'ensemble de ces aides est complété par des « actions de service », qui permettent, sous forme téléphonique, de guider les ressortissants de l'AGIRC-ARRCO dans leurs démarches, qu'il en résulte ou non l'octroi d'une aide (mission dite « ECO » -Écoute, Conseil et Orientation-). Les personnes accompagnées étaient au nombre de 185 000 en 2017.

## **B - Un contrôle fédéral faible, des pouvoirs publics en retrait**

### **1 - L'absence d'un véritable contrôle de l'action sociale menée par les groupes**

#### *a) Une grande latitude laissée aux groupes dans la définition et la mise en œuvre de leurs interventions sociales*

Ces évolutions de l'action sociale se sont accompagnées d'un effort de mise en convergence réalisé par l'AGIRC-ARRCO, qui s'est traduit, depuis 2009, par la définition « d'orientations prioritaires », auxquelles les IRC doivent allouer 80 % de leurs financements. Ces orientations ont été élargies, pour la période 2014-2018, au retour à l'emploi et à l'aide aux aidants, au-delà des thématiques déjà présentes du « bien vieillir » et de l'accompagnement du grand âge en perte d'autonomie.

---

<sup>90</sup> 12 espaces emploi ont été créés par l'AGIRC-ARRCO afin d'accompagner, sur la base d'une prise en charge individuelle (suivi personnalisé) ou collective (sous la forme d'atelier en groupe), les cadres en recherche d'emploi.

<sup>91</sup> L'AGIRC-ARRCO a fondé 17 centres de prévention bien vieillir, afin de repérer et de diagnostiquer des « critères de fragilité » chez les personnes qualifiées d'autonomes, par des consultations médico-psychosociales donnant lieu à des bilans et le cas échéant à la prescription d'ateliers collectifs.

Or, la plupart des GPS ont une interprétation large de cette obligation. Une action est ainsi classée dans les orientations prioritaires dès lors qu'elle est compatible avec l'intitulé d'une au moins des quatre orientations fixées, sans être rattachée à un des « axes stratégiques » définis pourtant par l'AGIRC-ARRCO au sein de chaque orientation prioritaire. Ce classement, réalisé par les groupes, n'est pas contrôlé par la fédération.

Cela permet à certains GPS d'orienter leur action vers d'autres thématiques que celles correspondant aux orientations définies par l'AGIRC-ARRCO. Ainsi, Humanis et Klésia attribuent-elles prioritairement leurs financements collectifs au domaine du handicap.

#### *b) Une fédération aux moyens de contrôle limités*

La direction de l'action sociale (DAS) de l'AGIRC-ARRCO dispose d'un effectif total de 13,5 ETP. Comparé à l'effectif total consacré à l'action sociale des IRC, soit près de 1 000 ETP, il s'agit d'une structure légère.

Cette direction est chargée de la préparation des orientations prioritaires quinquennales, de leur suivi et de leur bilan, du pilotage des actions mutualisées, de l'instruction et de l'autorisation de certaines demandes de financement collectif et de la préparation du rapport annuel de l'action sociale de la fédération.

Pour réaliser ses missions, la DAS peut s'appuyer sur la direction de l'audit de l'AGIRC-ARRCO. Celle-ci concentre cependant l'essentiel de ses efforts sur le champ de la retraite complémentaire<sup>92</sup> et est encore insuffisamment coordonnée avec les audits internes des groupes.

Les contrats d'objectifs et de moyens signés pour la période 2015-2018 entre les fédérations et les groupes portent avant tout sur la retraite, et de manière accessoire sur l'action sociale, à laquelle est fixée un objectif de diminution de 1 % par an du coût total par bénéficiaire. Cette cible, peu ambitieuse, est aisément atteinte par les groupes.

L'AGIRC-ARRCO a mis en place des comités régionaux de coordination de l'action sociale (CRCAS) visant à coordonner l'action des IRC. Mais le rôle de ces comités, animés chacun par un GPS, se limite le plus souvent à organiser des séminaires et des ateliers. Depuis 2017, ils assurent néanmoins la représentation de la fédération dans les « conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées » créées par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV).

---

<sup>92</sup> Elle a effectué 22 audits « spécifiques » portant sur l'action sociale des IRC entre 2010 et 2017, lui permettant de contrôler une fois chaque IRC, à l'exception du groupe Lourmel et des IRC propres aux DOM.

## **2 - Une absence d'encadrement par l'État**

Bien que la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés ait rendu obligatoire l'affiliation des salariés à l'AGIRC-ARRCO, l'État a fait le choix de ne pas intervenir dans la gestion de ces régimes complémentaires par les partenaires sociaux.

Le législateur n'a pas davantage encadré l'intervention des partenaires sociaux en matière d'action sociale. Le code de la sécurité sociale se borne à autoriser les IRC à la mettre en œuvre, renvoyant de fait aux conventions collectives nationales<sup>93</sup> le soin d'encadrer ces interventions et d'en définir la portée, le champ et les destinataires.

Ainsi, aucune convention n'est signée entre l'État, les IRC et l'AGIRC-ARRCO, contrairement à ce qui a été fait, par exemple, pour les professionnels libéraux, qui relèvent de la CNAVPL, caisse avec laquelle l'État a conclu un contrat pluriannuel couvrant les retraites de base mais également les retraites complémentaires et l'action sociale<sup>94</sup>.

L'État pourrait dès lors engager dès aujourd'hui un dialogue contractuel avec les gestionnaires des retraites complémentaires des salariés, en vue de la signature d'une convention d'objectifs couvrant l'action sociale.

## **II - Des charges de gestion disproportionnées, une ponction excessive sur les cotisations de retraite**

Malgré des efforts consentis par les IRC ces dernières années, les coûts de gestion de l'action sociale apparaissent particulièrement élevés au regard des aides distribuées. Les fonds sociaux des IRC disposent de dotations trop élevées et ne dépensent pas l'intégralité des moyens qui leur sont alloués. En conséquence, ils accumulent des réserves importantes qui ne sont pas justifiées par les besoins de cette activité.

---

<sup>93</sup> Convention de l'AGIRC datant du 14 mars 1947 et convention de l'ARRCO adoptée par l'accord national interprofessionnel du 8 décembre 1961.

<sup>94</sup> Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.



## **A - Une action sociale trop coûteuse au regard des aides distribuées**

### **1 - Des coûts de gestion excessifs malgré une baisse récente**

Les dépenses de gestion de l'action sociale se composent de coûts directs engagés par les directions de l'action sociale des IRC et d'une quote-part du coût des fonctions support de chaque GPS. Elles ont baissé de 11 % entre 2012 et 2017.

Les coûts directs sont principalement constitués de dépenses de personnels affectés à l'instruction des dossiers d'aides financières, pour un montant de 64,5 M€, et à l'accompagnement téléphonique (« actions de service », représentant un coût de 18,1 M€).

Les fonctions support des GPS sont assurées par une ou plusieurs structures de moyens (associations ou groupements d'intérêt économique), qui mutualisent les dépenses encourues au profit des différents domaines d'action des groupes (retraite, action sociale, prévoyance), qu'il s'agisse des dépenses de pilotage ou des fonctions finances, communication, maîtrise d'ouvrage, moyens généraux et logistiques, ressources humaines et informatique. Ces dépenses sont ensuite réparties entre retraite, action sociale et prévoyance. La quote-part des fonctions support des groupes affectée à l'action sociale s'élève à 41,7 M€.

Hors actions de service (qui ne sont pas dédiées directement à l'octroi des aides financières), la somme des coûts directs et des fonctions support affectés à l'action sociale atteint 106,2 M€, soit 50 % des aides versées (211,9 M€).

Ce ratio reflète, en partie, un choix d'organisation assumé par l'AGIRC-ARRCO consistant à prendre en charge une grande partie de l'évaluation de la situation sociale pour les demandes d'aides individuelles, sans la sous-traiter à des structures extérieures.

Compte tenu de ces choix d'organisation, l'AGIRC-ARRCO attribue, en volume financier, deux fois moins d'aides que la CNAV, mais dispose d'un effectif près de deux fois plus élevé, pour un coût deux fois supérieur.

**Tableau n° 2 : aides versées et dépenses de personnel de l'action sociale de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO en 2017 (En M€)**

|                                   | CNAV       | AGIRC-ARRCO | Ratio AGIRC-ARRCO / CNAV |
|-----------------------------------|------------|-------------|--------------------------|
| <i>Aides versées<sup>95</sup></i> | 378        | 212         | 56,1 %                   |
| <i>Dépenses de personnel</i>      | 36         | 74          | 205,6 %                  |
| <b><i>Effectifs (en ETP)</i></b>  | <b>552</b> | <b>968</b>  | <b>175,4 %</b>           |

Source : Cour des comptes d'après données AGIRC-ARRCO et CNAV

Les effectifs affectés à l'action sociale ont diminué de 15 % de 2014 à 2017. Ils atteignaient néanmoins encore 968 salariés en équivalent temps plein fin 2017, les réductions les plus significatives ayant porté sur les agents affectés aux aides individuelles (-34 %).

Ce mouvement doit se poursuivre, les financements collectifs, en progression, mobilisant relativement moins de personnels que l'instruction des demandes individuelles. Il est, en effet, indispensable d'améliorer l'efficacité de ce dispositif, qui apparaît aujourd'hui très insuffisante.

## **2 - Une imputation incertaine du coût des fonctions support des groupes à l'action sociale**

Les coûts des fonctions support sont affectés à la retraite, à l'action sociale et à la prévoyance selon le système de répartition des charges propre à chaque groupe.

Un référentiel analytique commun a été élaboré par l'AGIRC-ARRCO pour assurer l'homogénéité de cette répartition. Une version consolidée, remplaçant des instructions datant de 2009, a été diffusée auprès des GPS en janvier 2018<sup>96</sup>.

L'AGIRC-ARRCO a également mis en place, depuis 2014, une étude annuelle extracomptable<sup>97</sup> des coûts de gestion de l'action sociale, à partir d'informations transmises par les groupes. Cette étude a pour objet de fournir des informations détaillées par poste de dépense<sup>98</sup> sur les fonctions support affectées aux fonds sociaux par chacun des groupes.

<sup>95</sup> Y compris dépenses de personnel affectés aux actions mutualisées.

<sup>96</sup> Les comptes des fonds sociaux sont en outre audités par les commissaires aux comptes mais ceux-ci ne se prononcent pas sur les clés de répartition des coûts des fonctions support utilisées par les groupes.

<sup>97</sup> Étude CUGAS : coûts unitaires de gestion de l'action sociale.

<sup>98</sup> Le coût des fonctions support est ventilé entre direction générale, pilotage, RH, moyens généraux et logistique, finances, communication, maîtrise d'ouvrage et informatique.

Cette étude fait apparaître un certain nombre d'anomalies – mouvements erratiques d'une année sur l'autre, montants disproportionnés de certains postes – qui n'avaient pas donné lieu à enquête de la fédération jusqu'à l'intervention de la Cour<sup>99</sup> dans le cadre de l'enquête servant de base au présent chapitre. Ces anomalies concernent en particulier le groupe Humanis (cf. encadré ci-après).

### Le coût des fonctions support d'Humanis

Le coût des fonctions support d'Humanis représentait en 2016 plus de 31 % du coût total des fonctions support de l'action sociale des IRC, alors que le poids du groupe au sein de la fédération était de 22,2 %.

Ce coût a d'ailleurs varié au cours du temps de manière inexplicée :

| <i>(en M€)</i> |      |      |      |      |      |
|----------------|------|------|------|------|------|
| 2012           | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| 9,6            | 18,8 | 16,4 | 13,0 | 13,0 | 11,6 |

Source : étude CUGAS

De plus, les résultats de l'étude CUGAS pour 2016 montraient des anomalies importantes concernant les coûts de certaines fonctions comme la fonction finances.

À la suite des remarques de la Cour, Humanis a corrigé en 2017 certaines erreurs dans la répartition par fonctions du coût de ses fonctions support au sein de l'étude CUGAS.

Ces constats montrent que la répartition des coûts des fonctions support entre les différents domaines d'activité des groupes n'est pas suffisamment encadrée et contrôlée par la fédération. En particulier, l'étude CUGAS n'a pas été utilisée jusqu'ici comme un outil de fiabilisation de cette répartition. Le référentiel analytique commun diffusé par la fédération n'est pas non plus suffisamment précis pour assurer l'exactitude de la répartition des charges.

Il importe que l'AGIRC-ARRCO renforce son référentiel afin d'assurer la correcte répartition des coûts des fonctions support entre les activités concurrentielles des groupes (prévoyance) et les activités non concurrentielles (retraite et action sociale) et pare, ainsi, au risque de surévaluation des charges au détriment de son action sociale.

<sup>99</sup> À la suite de l'intervention de la Cour, un audit d'une journée a été mené au début de l'année 2018 dans trois groupes. Cet audit a identifié plusieurs erreurs d'imputation dans le cadre de l'étude, ne remettant pas en cause l'application du référentiel AGIRC-ARRCO pour la détermination du montant global du coût des fonctions support affecté à l'action sociale.

## B - Des ressources trop élevées conduisant à une accumulation de réserves

### 1 - Des excédents importants et récurrents

Les ressources de l'action sociale (442,1 M€ en 2017) proviennent des cotisations de retraite, qui sont des prélèvements obligatoires. Le prélèvement annuel sur les cotisations est complété par des produits financiers issus des réserves et des produits exceptionnels.

**Tableau n° 3 : compte de résultat du fonds social agrégé des IRC  
et de la fédération (en M€)**

|                                 | 2012        | 2013        | 2014         | 2015        | 2016        | 2017       |
|---------------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|------------|
| Produits                        | 482,0       | 451,8       | 559,4        | 454,0       | 448,7       | 442,1      |
| Dont prélèvement sur cotisation | 364,6       | 364,6       | 364,6        | 364,6       | 357,3       | 350,1      |
| Charges <sup>100</sup>          | 436,5       | 417,3       | 447,7        | 381,0       | 392,3       | 433,6      |
| <b>Résultat net</b>             | <b>45,5</b> | <b>34,5</b> | <b>111,7</b> | <b>73,0</b> | <b>56,4</b> | <b>8,5</b> |

Source : Cour des comptes d'après comptes AGIRC-ARRCO

Le résultat net annuel s'est établi en moyenne sur la période 2012-2016 à 64 M€. Il s'est fortement réduit en 2017 en raison de charges financières et exceptionnelles non récurrentes<sup>101</sup>. Ces excédents, qui ont représenté 330 M€ depuis 2012, viennent accroître les réserves d'action sociale des IRC, qui ont atteint jusqu'à 1,5 Md€ ces dernières années (cf. *infra*).

Une première démarche de réduction a été décidée par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national du 30 octobre 2015, avec la diminution des prélèvements sur cotisation affectés à l'action sociale de 2 % par an en euros courants pour les exercices 2016, 2017 et 2018<sup>102</sup>. Cette mesure, qui ne réduit le résultat net que de 7 M€ par an, n'est cependant pas à la hauteur des enjeux.

<sup>100</sup> Les charges comprennent, outre des charges d'exploitation (aides versées et coûts de gestion, de 318,1 M€ en 2017), des charges financières (28,9 M€), des charges exceptionnelles (35,7 M€) ainsi que diverses dotations aux amortissements, dépréciations et provisions (50,9 M€).

<sup>101</sup> Liées en particulier à un changement comptable au sein du groupe ALM qui a harmonisé ses méthodes comptables, dans le cadre de sa fusion avec Réunica, avec notamment la comptabilisation des financements collectifs directement en charges dès leur engagement et non lors de leur décaissement et ce, pour un impact de 18 M€.

<sup>102</sup> Un précédent accord, du 18 mars 2011, avait décidé du gel jusqu'en 2015 du montant de la dotation à son niveau de 2011.

Le maintien de dotations excédentaires prélevées sur les cotisations de retraite complémentaire et mises en réserve n'est pas justifié. Ces dotations doivent être fortement réduites, de manière à limiter les ponctions réalisées sur les prélèvements sociaux.

## 2 - Des réserves d'un montant injustifié

Les excédents de ressources de l'action sociale conduisent à l'accumulation de réserves, en dépit des écrêtements réalisés de manière périodique par le reversement des réserves excédentaires au profit des réserves des opérations de retraites.

Le dernier écrêtement a eu lieu en 2013. Décidé par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013, il a eu pour effet de transférer vers les réserves techniques des retraites un montant de 487 M€. Ce montant a été déterminé en excluant de l'écrêtement le parc immobilier, principalement constitué de murs d'ESMS, et un fonds de roulement équivalent à neuf mois de dépenses d'action sociale. Les réserves d'action sociale ont ainsi été ramenées de 1,5 Md€ fin 2012 à 1,1 Md€ fin 2013.

En fin d'année 2017, ces réserves atteignent à nouveau 1,3 Md€.

**Tableau n° 4 : réserves d'action sociale des IRC et des fédérations (en M€)**

|                          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Réserves des IRC         | 1431,8        | 1038,4        | 1132,9        | 1206,5        | 1261,0        | 1272,8        |
| Réserves des fédérations | 43,4          | 31,3          | 48,5          | 50,6          | 53,6          | 50,3          |
| <b>Total</b>             | <b>1475,2</b> | <b>1069,7</b> | <b>1181,4</b> | <b>1257,1</b> | <b>1314,6</b> | <b>1323,1</b> |

Source : Cour des comptes d'après comptes AGIRC-ARRCO

Le montant actuel des réserves représente plus de trois ans de dépenses d'action sociale, ce qui est excessif au regard de la nature de cette activité. Cela justifie un nouvel écrêtement ramenant ce montant à un étiaje plus conforme aux besoins.

Le montant du fonds de roulement nécessaire au fonctionnement courant des fonds sociaux doit être déterminé strictement en fonction des besoins en trésorerie infra-annuels. Or, les GPS disposent dès le début de l'année de leur dotation. Leurs besoins de trésorerie sont dès lors limités et ne nécessitent pas un fonds de roulement représentant neuf mois de dépenses.

Par ailleurs, les réserves d'action sociale sont constituées à 47 % d'immobilisations<sup>103</sup>, principalement dans des SCI (630,4 M€) détentrices de murs d'ESMS (528,4 M€) et de résidences de vacances (72,5 M€) et dans des immeubles de placement et des locaux administratifs (29,5 M€). Ceci différencie l'AGIRC-ARRCO de la CNAF, comme de la CNAV, qui ne disposent plus d'aucune participation de ce type<sup>104</sup>. La question du maintien de ces participations dans les réserves des IRC est donc posée.

### **III - Une action sociale à rationaliser et à recentrer sur les retraités**

Au-delà d'un ajustement des réserves et des moyens qui y sont alloués, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO doit faire l'objet d'une véritable restructuration passant par un cadre d'intervention plus strict et plus transparent, mieux coordonné avec les autres acteurs de l'action sociale et recentré au profit des retraités.

#### **A - La nécessité de mieux structurer et de rendre plus transparentes les interventions de l'action sociale**

##### **1 - Mettre en place une réelle démarche d'évaluation**

L'AGIRC-ARRCO réalise diverses études sur la population des assurés, les facteurs de risque liés au vieillissement et l'impact de ses actions. Elle procède également chaque année à une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires de l'action sociale. Elle s'appuie enfin, pour l'estimation des besoins de ses ressortissants, sur les études de l'Insee et de la DREES. Les IRC mettent en place pour leur part différentes formes d'évaluation de leurs actions collectives.

Ces évaluations restent cependant hétérogènes et non coordonnées. Elles ne relèvent pas d'une démarche globale et cohérente d'évaluation de l'action sociale, de ses objectifs, de ses moyens et de ses résultats.

Une démarche plus systématique d'évaluation des actions menées doit être impulsée par la fédération, qui doit réfléchir à l'élaboration des outils, des critères et des indicateurs les plus à même de mesurer l'utilité des interventions, pour servir de guide à l'allocation des ressources entre les différents types d'intervention et améliorer ainsi l'efficacité de l'action sociale.

---

<sup>103</sup> Le solde, soit 53 %, est constitué de placements.

<sup>104</sup> Celles de la CNAV ont été transférées aux unions de gestion des caisses d'assurance-maladie (UGEAM).

## 2 - Renforcer les procédures d'attribution des aides individuelles et collectives

Un travail de rationalisation a été entrepris par les groupes. Celui-ci a notamment porté sur les référentiels d'attribution des aides individuelles.

### Un exemple de rationalisation des aides : ALM

Le référentiel d'ALM, avant d'être revu en 2017, comptait plus d'une centaine d'aides distinctes<sup>105</sup>. Depuis lors certaines ont été regroupées<sup>106</sup>, d'autres sont progressivement abandonnées, telles les bourses d'études. L'éligibilité des demandes a été uniformisée, avec l'introduction de la notion de «reste à vivre». Les plafonds de financement ont été partiellement harmonisés et fixés, pour nombre d'entre eux, à 1 500 €.

Pour autant, les aides individuelles s'apparentent encore trop souvent à des secours plus ou moins ponctuels. La sélection des bénéficiaires pose en outre la question de l'équité d'un dispositif qui fait l'objet d'une publicité limitée.

### Des phénomènes de cumul

Chez Klésia comme chez ALM, rien n'interdit à une même personne de demander plusieurs aides la même année, pour des prestations différentes. Ainsi, 413 bénéficiaires ont obtenu une 2<sup>e</sup> aide en 2016, pour un montant total de 720 000 €. Huit bénéficiaires ont même pu bénéficier de quatre aides, leur permettant de recevoir en moyenne 4 700 €, quand la majorité des bénéficiaires ne perçoit que 800 €. Certains bénéficiaires demandent et obtiennent chaque année une ou plusieurs aides (jusqu'à 16 aides obtenues par une seule personne entre 2012 et 2016).

Il importe, dès lors, que l'AGIRC-ARRCO mette en place un référentiel commun aux groupes, fixant un nombre limité d'aides et en contrôle l'application.

<sup>105</sup> 54 aides pour l'IRC ALM Agirc, 61 aides pour l'IRC ALM Arrco (non comprises les variantes) et 30 aides pour les IRC Réunion.

<sup>106</sup> En particulier, les aides au logement, réduites de 11 à 5, les aides au maintien à domicile, de 16 à 6. De même les aides non prioritaires sont passées d'une quinzaine à six thématiques (logement, maintien à domicile, santé, éducation, entraide et urgence sociale). L'aide aux vacances est abandonnée.

De même, en matière de financements collectifs, les procédures d’instruction et de décision devraient être renforcées de manière à éviter l’octroi de soutien à des projets étrangers au champ de l’action sociale (cf. ci-dessous).

### **Exemples de subventions indûment financées par l’action sociale**

*La subvention accordée au profit du service d’incendie et de secours du Château de Versailles :*

Une subvention de 4 500 € sur les fonds sociaux a été accordée en 2016 par ALM au service d’incendie et de secours du Château de Versailles.

Interrogée, ALM reconnaît dans sa réponse que le lien direct avec les ressortissants n’apparaît pas dans le dossier. Le soutien s’inscrit « dans le cadre de partenariats constitués avec la profession au regard de ses missions au service de la population ». Ce soutien s’apparenterait à une « action de mécénat ».

Cette intervention, certes de faible montant, n’entre clairement pas dans le champ de l’action sociale. Elle relève plutôt de la politique commerciale du groupe ALM dans le cadre de ses activités concurrentielles.

*La subvention accordée pour la participation à un salon sur l’île de La Réunion :*

Bien que d’un faible montant (1 000 €), la « subvention » accordée à Eventgo, EURL organisatrice d’événements, a permis à ALM de communiquer sur l’action du groupe, domaine concurrentiel inclus.

Ceci pose la question de l’utilisation de l’action sociale à des fins pour partie commerciales.

Au total, ces dépenses, pour critiquables qu’elles soient, doivent être mises en rapport avec la masse globale des aides versées, soit 212 M€ en 2017.

Les procédures d’attribution des aides collectives devraient être resserrées, avec notamment la généralisation de guides d’attribution permettant d’assurer une cohérence globale de la politique de subventionnement.

Afin d’être en mesure d’orienter plus efficacement les aides accordées, la fédération doit avoir connaissance en temps réel de l’ensemble des subventions accordées et non pas seulement des subventions d’un montant supérieur à 100 000 €, comme prévu depuis 2016 par la nouvelle circulaire de la direction de l’action sociale AGIRC-ARRCO.



### 3 - Assurer l'information et la transparence des interventions de l'action sociale AGIRC-ARRCO

L'information des bénéficiaires potentiels des aides individuelles et collectives distribuée par les IRC est limitée et inégale selon les groupes<sup>107</sup>. Cette faible publicité pose la question de l'équité dans la distribution des aides, qui bénéficient avant tout à un public averti.

Lorsqu'ils communiquent, sur leur site ou dans les magazines adressés à leurs ressortissants, les GPS omettent, par ailleurs, souvent de rappeler qu'ils agissent pour le compte de la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO<sup>108</sup>. Leurs interventions contribuent avant tout à améliorer leur image et servent, au moins indirectement, la cause de leurs actions concurrentielles.

La fédération doit imposer que ces actions soient clairement identifiées comme relevant de l'action sociale des régimes complémentaires.

La question se pose également de la transparence de certaines interventions mises en œuvre par des structures associées aux groupes, financées par les fonds sociaux, et qui sont à même de soutenir des projets sans pour autant relever strictement du périmètre de l'action sociale ni agir ou communiquer au nom de l'AGIRC-ARRCO.

#### Un exemple d'absence de transparence des financements : AGESICA

Créée en 1999 par l'IRC ISICA (métiers de l'alimentaire) en vue de gérer des œuvres sociales et appartenant aujourd'hui au groupe ALM, « l'association de gestion d'œuvres sociales des participants des organismes UGRR-ISICA et ISICA-Prévoyance » (AGESICA) a été dotée de fonds propres prélevés sur les réserves d'action sociale, permettant ainsi d'échapper à l'écrêtement décidé par l'accord du 25 avril 1996 relatif aux régimes de retraite complémentaire des salariés ARRCO. Ceux-ci lui ont permis, en 2010, de créer un fonds d'innovation doté de 40 M€.

<sup>107</sup> À titre d'exemple, après avoir cessé, il y a plusieurs années, de communiquer sur l'action sociale du groupe avec l'envoi du décompte de points, le groupe Humanis a décidé de remettre en œuvre une communication systématique à l'ensemble des retraités à partir de 2017 sur une période de 5 ans.

<sup>108</sup> L'AGIRC-ARRCO n'impose pas que ces interventions fassent l'objet, de la part des GPS, d'une mention explicite que leur financement provient des fonds d'action sociale des retraites complémentaires. Les groupes communiquent plutôt sous leur seul nom, au même titre que pour leurs interventions pour compte propre.

AGESICA intervient à travers ce fonds dans le secteur de l'économie sociale et solidaire selon quatre axes : « apporter des moyens financiers durant trois ans (subventions comprises entre 200 000 et 1,5 M€, prêts inférieurs ou égaux à 6 M€, apports en capital compris entre 1 et 6 M€) » ; « apporter un accompagnement stratégique » ; « apporter des expertises et compétences rares » ; et « financer des projets de recherche appliquée auprès d'acteurs du monde académique ».

La provenance de ces financements, issus à l'origine des fonds sociaux de la retraite complémentaire, n'est pourtant pas précisée dans la communication du groupe.

Depuis sa création, en 1999, aucune évaluation de son action n'a pu être fournie à la Cour.

S'agissant d'actions mises en œuvre à partir de fonds prélevés sur les cotisations de retraite des salariés, la plus grande transparence dans les structures et dans les circuits de financement est indispensable.

En particulier, les aides collectives devraient faire l'objet d'une communication sur le site des groupes donnant la liste des structures bénéficiaires, le montant et l'objet de l'aide accordée.

#### **4 - Clarifier les relations avec les ESMS**

L'AGIRC-ARRCO a investi le champ médico-social, à la fois par la détention de murs d'ESMS et par des associations de gestion de ces établissements<sup>109</sup>, et par des concours financiers accordés au titre des financements collectifs de l'action sociale.

Lorsqu'ils sont propriétaires des établissements, les fonds sociaux des IRC accordent des subventions destinées à financer des travaux d'extension et de rénovation.

Lorsque tel n'est pas le cas, ils accordent des financements en contrepartie de droits d'accès prioritaire dans les ESMS, pour une période de 15 ans, qualifiés de « droits réservataires ». Ces financements représentent une dépense de l'ordre de 30 M€ par an, soit l'équivalent de 19 436 places au sein de 2 700 établissements.

---

<sup>109</sup> La propriété et la gestion des ESMS se sont peu à peu rationalisées avec la mise en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, d'une part, d'une structure foncière unique et, d'autre part, d'une association de pilotage et de gestion des établissements médico-sociaux, qui rassemble les 7 groupes parties au regroupement, en dehors du groupe Pro-BTP.

Cependant, d'après les IRC, le suivi de ces droits n'est plus effectué et se traduit tout au plus par des contacts informels entre l'IRC et l'ESMS concerné en cas de besoin en urgence de placement d'un ressortissant de l'IRC, sans obligation pour le directeur de l'établissement de donner droit à la demande de l'IRC. Pour autant, ces financements font l'objet d'une immobilisation dans les comptes des fonds sociaux.

Par ailleurs, le principe d'une priorité d'accueil à certaines catégories de bénéficiaires se heurte au principe d'égalité dans l'accès à ces établissements qui doit prévaloir dès lors que ceux-ci, comme c'est le cas très généralement, bénéficient de financement publics<sup>110</sup>.

Pour ces raisons, le dispositif des « droits réservataires » devrait être mis en extinction.

## **B - Prioriser les publics âgés en lien avec les autres acteurs de l'action sociale**

### **1 - Mettre en place une réelle coordination avec les autres intervenants de la sphère sociale**

Les relations de l'AGIRC-ARRCO avec les conseils départementaux sont limitées à la participation de la fédération aux conférences de financeurs, alors que les départements sont les chefs de file territoriaux de l'action sociale. Il en est de même des relations des IRC avec le réseau de la CNAF, pourtant directement intéressé par les actions menées au profit des actifs les plus fragiles.

L'AGIRC-ARRCO et la CNAV ont en revanche signé une convention en juillet 2012 « concernant leurs politiques d'action sociale en direction des retraités ». Depuis lors, une « commission mixte », composée d'administrateurs des deux réseaux, se réunit au minimum une fois par an. Un comité de pilotage se tient également chaque trimestre, réunissant leurs directeurs de l'action sociale.

Malgré ce début d'institutionnalisation des échanges, l'AGIRC-ARRCO n'a pas participé au mouvement de convergence inter-régimes lancé en 2011 par la CNAV, la CCMSA et le RSI, qui a conduit à la création en 2012 d'un « comité de pilotage de coordination des politiques d'action sociale et de prévention de la perte d'autonomie en

---

<sup>110</sup> À titre d'exemple, la CNAV préfère à ce dispositif le recours à des prêts ou à des subventions.

faveur des retraités fragilisés<sup>111</sup> ». Elle ne s'est pas non plus engagée dans la convention qui en a résulté, « La Retraite pour le Bien Vieillir - L'offre commune inter-régimes pour la prévention et la préservation de l'autonomie »<sup>112</sup>, impulsée par l'article 6 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 liant l'État et la CNAV demande à cette dernière de « bien articuler ses prestations d'action sociale avec les orientations décidées par l'AGIRC-ARRCO ». Cet objectif n'a pas encore été suivi d'effet.

## 2 - Réorienter les interventions vers les retraités

L'élargissement du champ de l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO en direction des actifs ne favorise pas le rapprochement avec la CNAV, à laquelle l'IGAS recommandait récemment de concentrer son action sociale sur les retraités.

Justifié par les GPS et les IRC, par la nécessité d'accompagner leurs ressortissants tout au long de leur parcours, du statut de cotisant à celui de retraité, et par la précarisation croissante de certains actifs, l'élargissement du champ à cette dernière catégorie porte, pourtant, le risque d'une dilution dans une multitude d'interventions pour lesquelles d'autres acteurs sont à la fois mieux armés et plus légitimes.

C'est notamment le cas des « Espaces-emplois », qui voient l'AGIRC-ARRCO se déployer, avec des résultats modestes<sup>113</sup> (2 177 « accompagnements » en 2017), dans un champ où agissent d'ores et déjà Pôle Emploi et l'association pour l'emploi des cadres (APEC) par exemple. C'est aussi le cas de « Équation Emploi », dispositif de soutien et d'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi de longue durée, se trouvant en situation de fragilité psycho-sociale et économique qui n'a concerné, en 2017, que 526 cadres répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain continental.

---

<sup>111</sup> Siègent à ce comité les présidents des trois régimes, des administrateurs désignés par les conseils d'administration des caisses nationales, les directeurs et directeurs d'action sociale ; elle se réunit à échéances régulières « autour de 3 champs : les informations et conseils pour bien vivre sa retraite ; les programmes d'actions et d'ateliers collectifs de prévention ; les actions individuelles à destination des retraités les plus fragiles ».

<sup>112</sup> Convention qui réunit la CNAV, le CCMSA, le RSI ainsi que INPES/Santé Publique France et à laquelle s'est jointe la CNRACL le 1<sup>er</sup> juin 2016, en application du nouvel article L115-9 du code de la sécurité sociale.

<sup>113</sup> Ainsi l'espace emploi de Lille accueillait-il en 2017 moins d'un-millième des demandeurs d'emploi de la région âgés de 50 ans et plus et 1,3 pour mille de ceux de ces demandeurs qui sont « de longue durée ».

Aussi, un recentrage de l'action sociale des IRC vers les retraités, destinataires naturels d'une action sociale menée par des institutions de retraite, est-il indispensable. Il devra être mis en œuvre dès les orientations prioritaires 2019-2023.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO ne parvient pas à faire la preuve de sa cohérence. Son élargissement à de nouveaux publics est intervenu sans que de réelles évaluations aient été menées. L'absence d'un pilotage adapté par la fédération des actions menées et d'une information suffisante des bénéficiaires potentiels conduit, faute de mieux, à financer des coûts de gestion élevés et à thésauriser une large part des financements, pour une utilisation bien éloignée de son objectif initial.*

*L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO doit dès lors être dotée d'un cadre d'action renforcé, plus transparent, et axé sur un public cible bien défini. Un recentrage vers les retraités, de préférence en collaboration étroite avec d'autres intervenants de la sphère sociale, et en premier lieu les départements, donnerait plus de cohérence à cette action. Ce mouvement doit s'accompagner d'une réduction des prélèvements sur cotisation, afin de limiter le poids de l'action sociale pesant sur les cotisants, tout en renforçant l'efficacité. C'est à ces conditions que l'AGIRC-ARRCO pourra justifier du maintien de son action sociale, dans un univers où les acteurs, nombreux, doivent concentrer et coordonner leur action vers des objectifs précis et évaluables.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *(AGIRC-ARRCO) réduire les prélèvements sur les cotisations de retraite ;*
2. *(AGIRC-ARRCO et GPS) resserrer le cadre financier de l'action sociale :*
  - *en diminuant les coûts de gestion, en particulier les effectifs employés,*
  - *en veillant à la correcte répartition des coûts des fonctions support des groupes entre les activités concurrentielles (prévoyance) et non-concurrentielles (retraite et action sociale),*
  - *en procédant à un nouvel écrêtement, très significatif, des réserves.*

3. *(AGIRC-ARRCO et GPS) recentrer les aides accordées sur les retraités et faire mieux connaître aux bénéficiaires potentiels les aides auxquelles ils peuvent prétendre ;*
  4. *(AGIRC-ARRCO) renforcer la coopération avec les organismes qui agissent dans le secteur de l'action sociale, notamment la CNAV et les collectivités territoriales ;*
  5. *(AGIRC-ARRCO) mettre en extinction le dispositif des « droits réservataires » qui correspondent à des accès prioritaires dans les établissements d'hébergement bénéficiaires des subventions d'action sociale.*
-

## Réponses

|   |     |
|---|-----|
| Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....  | 184 |
| Réponse commune du président du conseil d'administration de l'AGIRC, du président du conseil d'administration de l'ARRCO, du président du conseil d'administration de l'association sommitale AG2R La Mondiale, du président du groupe Humanis et du Président du conseil d'administration de l'association sommitale du groupe Klésia..... | 184 |

### Destinataires n'ayant pas observation

|  |
|--|
| Ministre de l'action et des comptes publics                            |
| Directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) |
| Directeur général du groupe AG2R La Mondiale                           |
| Directeur général du GIE AGIRC ARRCO                                   |

### Destinataires n'ayant pas répondu

|                                     |
|-------------------------------------|
| Directeur général du groupe Klésia  |
| Directeur général du groupe Humanis |

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS  
ET DE LA SANTÉ**

*Comme vous le soulignez, le ministère des affaires sociales n'assure pas la tutelle de l'Agirc et de l'Arrco et c'est une des raisons de l'absence de contractualisation entre l'État et l'Agirc et l'Arrco dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion. Par conséquent mon ministère ne dispose pas de leviers d'évaluation et d'intervention sur les règles adoptées par les partenaires sociaux s'agissant de la gestion de l'action sociale des fédérations, institutions de retraite complémentaire et groupements de protection sociale Agirc et Arrco.*

*Les recommandations et préconisations de la Cour, qui visent à rendre l'action sociale de l'Agirc et de l'Arrco plus efficiente, me paraissent totalement pertinentes et je note en particulier l'enjeu du renforcement de la coopération avec les autres intervenants dans le secteur de l'action sociale.*

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION DE L'AGIRC, DU PRÉSIDENT  
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ARRCO,  
DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'ASSOCIATION SOMMITALE AG2R LA MONDIALE,  
DU PRÉSIDENT DU GROUPE HUMANIS ET DU PRÉSIDENT  
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION  
SOMMITALE DU GROUPE KLÉSIA**

*Ce sujet nous semble devoir être replacé dans le contexte des transformations profondes de la retraite complémentaire des salariés du secteur privé décidées par les partenaires sociaux, gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO, au-delà de l'action sociale :*

- *l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 qui a prévu le principe de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et illustre la capacité des partenaires sociaux à adapter les régimes de retraite complémentaire dans des aspects tant paramétriques que systémiques ;*
- *la prolongation de la dynamique de réduction des coûts de gestion, dans une volonté de gérer au plus juste coût les régimes, qui fixe une nouvelle trajectoire de 300 M€ d'économie de gestion en plus des 300 M€ déjà engagés en 2013, allant ainsi au-delà des recommandations résultant du rapport général de la Cour ;*



- la place déterminante que prennent les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO dans « l'inter-régime » (déclaration sociale nominative, services aux particuliers comme le simulateur de retraite « m@rel », demande de retraite en ligne et intégration/qualification du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU)...).

*Les résultats probants des partenaires sociaux, gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO, ont d'ailleurs été soulignés par la Cour. Par exemple, en 2014, dans son rapport, « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », la Cour concluait que les régimes AGIRC et ARRCO « Placés sous la seule responsabilité des partenaires sociaux, (...) ont réussi à dégager 11 années successives d'excédents (...). Cette performance prouve leur capacité à redresser l'équilibre des régimes dont ils ont la charge (...). Dans le même temps, le régime de base avait accumulé près de 8 Md€ de déficits, financés par la dette ».*

*Dans la continuité, à fin 2017 : les résultats techniques des régimes AGIRC et ARRCO sont en avance d'environ 2 Md€, comparativement à la trajectoire définie à l'issue de l'accord du 30 octobre 2015 et le total des dépenses de gestion 2018 est estimé à 1,5 Md€, soit une économie déjà réalisée proche de 400 M€.*

*Cette capacité à agir et cette volonté sont également portées pour l'action sociale par les partenaires sociaux.*

*Nous partageons la volonté d'une plus grande visibilité, accessibilité de l'action sociale et du renforcement de son efficacité, besoins identifiés par les partenaires sociaux qui seront poursuivis de façon volontariste. Ces principes ont d'ailleurs été adoptés par les Conseils d'administration (CA) des fédérations AGIRC et ARRCO de décembre 2018, en ciblant une action sociale renouvelée renforçant la cohérence de l'offre à nos ressortissants.*

*La création du régime unifié AGIRC-ARRCO est l'occasion, pour les partenaires sociaux, de poursuivre les évolutions engagées.*

*Ainsi, les orientations prioritaires du nouveau régime permettront, à l'instar de la période précédente, une couverture cohérente des besoins, complémentaire des autres acteurs, au travers de 4 orientations : accès à la prévention primaire pour bien vieillir, accompagnement des proches aidants et de la perte d'autonomie, soutien aux demandeurs d'emploi les plus fragiles.*

*À l'horizon 2022, pour garantir ces principes, l'objectif partagé par les conseils d'administration des fédérations AGIRC et ARRCO est de consacrer la moitié des ressources de l'action sociale au service d'un socle commun, c'est-à-dire accessible à tous les ressortissants (actifs et retraités).*

*D'autres actions en cours de construction y répondront également :*

- un référentiel commun aux aides individuelles et simplification des critères d'accès aux aides individuelles ;*
- une amélioration de la traçabilité des actions de service ;*
- la lisibilité des projets soutenus par les Institutions de Retraite Complémentaires (IRC) AGIRC-ARRCO.*

*Pour renforcer le pilotage, des objectifs associés aux orientations prioritaires seront suivis dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens 2019-2022 conclus entre la fédération et les institutions de retraite complémentaire.*

*Nous souhaitons vivement que les éléments développés ci-dessus permettent de modifier la rédaction du rapport dont les partenaires sociaux ont relevé le caractère sévère.*

#### **I - Une action sociale cohérente pour répondre aux besoins sociaux**

- *Une action sociale conforme à notre positionnement et qui s'adapte aux besoins*

*Depuis le rapprochement des moyens des régimes AGIRC et ARRCO, des évolutions notables ont été opérées avec notamment une politique d'action sociale commune, au travers d'orientations prioritaires pluriannuelles, et la mise en place d'un socle commun d'actions, accessibles à tous nos ressortissants, quelle que soit leur institution de retraite complémentaire. Ces actions sont le fruit d'innovations portées par des IRC elles-mêmes et dont les éléments de preuve ont justifié l'intérêt de leur généralisation.*

*La capacité d'adapter les réponses sociales aux évolutions sociétales ne saurait, à notre sens, être considérée comme un élargissement insuffisamment ciblé. Elle est au contraire à porter à l'actif des partenaires sociaux, gestionnaires depuis la création des régimes AGIRC-ARRCO qui ajustent les moyens d'interventions sociales aux nouveaux besoins (ex. développement de la prévention primaire face à la longévité...). L'évolution des formes d'action suit le même objectif d'ajustement de la réponse selon le besoin révélé : aides financières individuelles, actions collectives de proximité, actions de service pour développer le conseil et l'orientation de nos ressortissants et actions mutualisées (mises en commun au service du plus grand nombre). La complexité accrue des situations sociales rencontrées, face à la grande pluralité des aides légales ou extra-légales, justifie en outre une position d'ensembliser exercée par les régimes de retraite complémentaire.*

*Il importe de relever que 1,095 million de personnes ont été accompagnées par l'action sociale en 2017 par la diversité de ces modes d'interventions au travers de réponses non standardisées et plus accessibles au travers des actions collectives.*

*À l'occasion de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO, la cohérence et l'accessibilité de l'offre doivent être garanties à tous nos ressortissants, actifs et retraités : il s'agit de pouvoir proposer, dès le premier euro cotisé, une action sociale de proximité répondant aux besoins sociaux et aux aléas des parcours de vie.*

➤ *Des réponses individualisées aux besoins des bénéficiaires*

*Dans un souci de réduire le risque de dépenses redondantes ou non justifiées, il est prudent par ailleurs de pouvoir s'assurer de l'éligibilité aux aides déjà existantes, par une réponse personnalisée et orientée en première intention vers les aides légales ou extra-légales.*

*Or, les remarques formulées, quant aux comparaisons avec les autres organismes, conseils départementaux ou régimes de retraite de base, ne prennent pas en compte ces actions de service (mission E.C.O. et service ORIZEA...) et le temps d'évaluation incompressible qui y est associé.*

**II - Une action sociale dont le contrôle se renforce et l'efficacité progresse**

➤ *Un contrôle à plusieurs niveaux*

*L'ensemble des dispositions réglementaires et instructions applicables aux institutions de retraite complémentaire font l'objet d'audits réguliers par la direction de l'audit, des risques et du contrôle des fédérations. Une nouvelle étape a été franchie en 2018 avec la mise en place, dans le domaine de l'action sociale, de la maîtrise des risques régime qui définit en fonction du niveau de risques encourus, des plans d'actions pluriannuels ; cette méthode est déjà appliquée dans le champ de la gestion retraite depuis 2015.*

*En outre, l'étude extra-comptable des coûts de l'action sociale et les différents benchmarks associés constituent un second niveau de contrôle. Le renforcement du pilotage des dépenses se matérialise notamment par cette étude, conduite sur la base d'un référentiel normé, qui intègre les 4 modes d'interventions sociales (actions mutualisées, aides financières individuelles, financement collectif et actions de service), le pilotage opérationnel et les supports.*

*Cette étude, cadrée avec la comptabilité générale, est le résultat d'affectations extra comptables très détaillées. Elle peut donc comporter des erreurs sans que l'on puisse conclure qu'il s'agit d'une imputation erronée entre la retraite complémentaire et l'assurance de personnes, puisque les données sont issues de la comptabilité retraite. Au cas particulier du groupe Humanis, les charges de locaux ont été imputées, extracomptablement, sur une seule fonction et non sur l'ensemble des activités action sociale sans que le montant global enregistré en comptabilité générale ne puisse être remis en cause.*

*Le contrôle, diligenté pendant la mission de la Cour, visait à vérifier les réponses transmises par les IRC et l'application des référentiels ; ces deux éléments ont été pleinement confirmés.*

*D'une manière générale, nous ne pouvons que nous étonner au regard des points rappelés ci-dessus que la Cour préconise, dans ce rapport, un dialogue contractuel avec l'État, y compris pour l'action sociale, alors que cette remarque n'a pas été formulée à l'issue du précédent rapport de la Cour relatif à l'AGIRC et à l'ARRCO.*

➤ *Des charges de gestion de l'action sociale comparables au secteur*

*Ainsi que la Cour l'a noté, les dépenses d'exploitation ont baissé de 11 % sur la période de 2012 à 2017.*

*Au-delà de la baisse des dépenses totales, les travaux pilotés dans le cadre de l'étude précitée illustrent la diminution du poids des fonctions supports et transverses ; ainsi, les interventions sociales représentent, en 2017, 80 % du total des dépenses contre 76 % en 2014. La période 2019-2022 permettra d'optimiser encore ces charges.*

*Cette étude permet également de suivre l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ; à cet égard, il peut être noté que la réduction des dépenses de personnel sur 2017/2014, soit - 33 % est plus importante que celle des aides individuelles sur la même période. À noter que les analyses doivent, en tout état de cause, être appréciées sur plusieurs exercices car les diminutions d'effectifs ne sont pas linéaires.*

*Les règles utilisées reposent sur une comptabilité analytique homogène. Elles sont formalisées par les fédérations dans le référentiel analytique AGIRC-ARRCO diffusé en janvier 2018.*

*Ce référentiel permet de réaffirmer le principe d'affectation à la retraite complémentaire des seules charges qui lui incombent, en lien direct avec le champ d'intervention tant légal que conventionnel des régimes AGIRC et ARRCO et le cadre défini par les Conseils d'administration des fédérations AGIRC et ARRCO.*

*Il rappelle les charges exclues par nature et celles devant faire l'objet d'une autorisation préalable des fédérations. Il définit, dans les cas où l'affectation directe n'est pas possible, des clés de répartition sur la base de critères quantitatifs objectifs, appropriés et contrôlables, directement liés à la nature des charges.*

*Les étapes de fiabilisation des données conduites depuis 2015 permettront, comme pour l'activité retraite, de piloter la réduction des coûts unitaires par fonction.*

*Comme l'indique la Cour, la comparaison des frais de personnel doit prendre en compte la sous-traitance. L'AGIRC-ARRCO a fait le choix d'une relation directe avec ses ressortissants, pour l'évaluation des besoins, assurée par des collaborateurs salariés formés à cet effet. Il importe de souligner que l'intégration des prestations en nature non sous traitées par l'AGIRC-ARRCO fait ainsi ressortir le ratio 2017 des dépenses de personnel/interventions sociales à 10,6 %, comparable à celui de la CNAV de 9,5 %.*

➤ *Des ressources fixées dans un cadre pluri-annuel*

*Les moyens définis par l'ANI de 2015 ont fixé une réduction des dotations dédiées à l'action sociale de -2 % jusqu'en 2018. Les conseils d'administration réunis le 6 décembre 2018 ont décidé de prolonger cette dynamique.*

*Nous prenons note des recommandations visant un écrêtement des réserves disponibles. En tout état de cause, l'éventuelle constitution de réserves est régulée par des écrêtements réguliers, revenant aux fonds techniques des opérations de retraite.*

*Ce type de décisions a déjà été pris, périodiquement par le passé, pour contribuer aux efforts menés par nos régimes pour un retour à l'équilibre. L'approche pluriannuelle, associant dotations-réserves et écrêtements, permet, en outre, d'engager des projets d'envergure et structurant à caractère plus exceptionnels.*

*Pour rappel, les réserves ne sont pas intégrées dans une entité distincte de la retraite complémentaire même si elles sont constituées et suivies dans un fonds dédié.*

### **III - Des modes d'action qui évoluent, une action sociale coordonnée avec les autres acteurs**

➤ *Une action sociale qui évolue et s'adapte*

*Les régimes de retraite AGIRC et ARRCO sont des régimes par répartition et en points, couvrant, dès les premières cotisations et tout au long de la vie les salariés, retraités et ayants-droit du secteur privé. Il en est de même pour l'action sociale.*

*Le positionnement intergénérationnel de l'action sociale AGIRC-ARRCO remis en cause par la Cour répond, pourtant, pleinement aux obligations législatives et réglementaires (article L. 922-1 du code de la sécurité sociale - 3ème alinéa - L'article L. 922-2 du code de la sécurité sociale - 2ème alinéa -) qui privilégient la notion de membres participants, définie tant pour les salariés que pour les anciens salariés et bénéficiaires des avantages de retraite complémentaire, ce que confirment le Règlement de l'AGIRC et le Règlement de l'ARRCO (Titre X article 25 - Principes de la politique de l'action sociale) : dispositions reprises par les textes présidant au régime unifié.*

*Pour rappel, la généralisation des retraites complémentaires a permis aux générations de retraités qui se sont succédées d'améliorer leurs revenus : il y a vingt ans, 10 % des retraités étaient sous le seuil de pauvreté, ils ne sont aujourd'hui plus que 7 %<sup>114</sup>.*

*À l'inverse, près de 14 % de la population active est actuellement en situation de pauvreté ; ce taux monte jusqu'à 38 % pour les demandeurs d'emploi.*

*Ces besoins sociaux des actifs concernent également la population des proches aidants, dont la moitié est toujours en activité professionnelle, alors même que cette population constitue un groupe social vulnérable en termes de morbidité, voire de mortalité.*

*Ainsi, les partenaires sociaux, représentant les actifs, les retraités et les entreprises, ont su concilier les efforts et les intérêts des salariés, des retraités et des entreprises. La poursuite des actions dans cette direction nous paraît à cet égard essentielle.*

*En outre, la diversité des référentiels des aides individuelles par ailleurs constatée tient aussi à l'historique. Pour rappel, sur la période de l'enquête, nous sommes passés de 37 IRC en 2012 à 20 IRC en 2018 (en 2019, le nouveau régime Agirc-Arrco comportera 13 IRC). La construction d'un référentiel commun des aides financières, programmée en 2019, viendra achever le travail d'harmonisation déjà entrepris.*

---

<sup>114</sup> Source : Insee – les revenus et le patrimoine des ménages - 2018

*En matière d'actions collectives entre IRC, une dynamique de rationalisation est d'ores et déjà enclenchée :*

- depuis 2009, via le démarrage du socle commun, c'est-à-dire des actions menées par certaines IRC mais pilotées par les fédérations au service d'une prestation harmonisée accessible à l'ensemble de nos ressortissants ;
- et, depuis 2016, les seuils déterminés par voie d'instruction, pour les financements collectifs, soumis à validation des fédérations contribuent également à une convergence des soutiens inter-IRC, une optimisation des investissements passés et futurs. Les décisions des CA des fédérations AGIRC et ARRCO en application de cette règle ont permis d'encourager la convergence, la visibilité et l'accessibilité des projets ambitieux qui leurs sont soumis.

*Ce mode d'interventions sociales, les actions collectives, répond parfaitement aux observations de la Cour visant une plus grande accessibilité de l'action sociale.*

*Enfin, une coordination, déjà effective, favorise l'accessibilité aux services :*

- plus grande cohérence de l'offre permettant de renforcer la visibilité au nom des régimes AGIRC-ARRCO, s'agissant des financements des régimes ;
- interventions sociales partagées permettant déjà - et demain plus encore - de mieux coopérer auprès des partenaires externes et d'accentuer la lisibilité AGIRC-ARRCO.

*L'évaluation déjà menée des interventions sociales sera renforcée au travers de mesures d'impact progressivement déployées en fonction des objectifs poursuivis et en complémentarité des outils déjà existants.*

*En outre, la digitalisation des informations relatives à l'action sociale est engagée. Aussi, un support tel qu'Essentiel Autonomie (dans son offre accessible gratuitement) qui concentre 3,5 millions de visites annuelles, donc éprouvé, en constitue un exemple mutualisable pour l'avenir.*

*S'agissant des établissements médico-sociaux et sanitaires, les CA des fédérations AGIRC et ARRCO sont convaincus que les enjeux autour de la perte d'autonomie méritent de poser à la fois la question des pratiques professionnelles et des modèles d'accueil existants pour mieux imaginer et construire les réponses de demain.*

*Dans ce contexte, il n'est pas envisagé la cession des murs des ESMSS détenus sur les fonds sociaux. Pour rappel, les réinvestissements opérés depuis 2008 l'ont été à partir des plus-values de cession réalisées par la vente des résidences de vacances, donc sans nouveaux prélèvements sur les cotisations.*

*Cet exemple illustre la capacité des partenaires sociaux à concrétiser des transformations importantes pour s'adapter aux besoins sociaux nouveaux.*

➤ *Le cas des droits réservataires :*

*Les droits réservataires visent à soutenir l'investissement des acteurs dans le domaine social et médico-social, en lien avec nos orientations prioritaires.*

*Ces subventions accordées sans contrepartie directe prévoient un accueil de nos ressortissants dans les établissements, l'ensemble de la population ayant accès à ces établissements, ainsi créés ou rénovés, ne changeant donc en rien la destination des établissements médico-sociaux.*

*Cette méthodologie de subventionnement s'inscrit dans un cadre parfaitement normé entre les IRC. Pour rappel d'autres organismes souscrivent des droits réservataires : réseau de la CNAF ou des départements, voire ministère des armées.*

*Les orientations prioritaires, dans la continuité des travaux menés, seront l'occasion d'étudier de possibles évolutions des modalités partenariales, là où n'existait jusqu'à lors qu'une multiplicité d'établissements organisée souvent à l'échelon communal. Cette volonté se traduit au travers d'un objectif partagé « construire des partenariats nationaux pour une offre diversifiée de proximité ».*

➤ *La coordination avec les autres organismes*

*Comme la Cour a pu l'observer, à plusieurs reprises, entre 2012 et 2014, les régimes ont manifesté le souhait de développer une coordination avec les régimes de base, en particulier la CNAV et la MSA, recherchant ainsi les complémentarités et non les redondances.*

*Depuis 2012, la priorité, conventionnellement et volontairement donnée à la coordination des actions avec la CNAV a permis de faire croître la visibilité des actions AGIRC-ARRCO proposées sur le territoire. Ce partenariat contribue parallèlement à la diversification de l'offre énoncée dans la COG de la CNAV.*



*En effet, compte tenu que :*

- *nos ressortissants sont déjà éligibles aux prestations délivrées par les régimes de sécurité sociale (CNAV, MSA, CNAM, CNAF) mais également aux aides sociales légales (départementales...);*
- *et que chacun de ces organismes proposent des réponses dans son champ de compétence, nous devons veiller, pour une plus grande efficacité de l'action sociale AGIRC-ARRCO, à ne pas doubler ce qui existe déjà, mais à plutôt tester des nouvelles approches, selon une démarche globale, répondant à l'analyse périodique des besoins sociaux non couverts, afin qu'elles puissent, après expérimentation, être utiles aux autres acteurs.*

*Depuis la mise en place de la Loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015, l'AGIRC-ARRCO a participé :*

- *à 265 réunions des conférences des financeurs en 2017 ;*
- *au Haut Conseil pour la Famille, l'Enfance et l'Âge ;*
- *au comité de pilotage des conférences des financeurs organisé par la CNSA.*

*En outre, dans le cadre des nouvelles orientations prioritaires, un renforcement de l'organisation territoriale est en réflexion.*

*Parallèlement, l'AGIRC-ARRCO est impliqué et partage ces expériences tant auprès des ARS que dans le cadre des travaux actuels de la mission « Grand âge et autonomie » confiée à Dominique Libault, par la ministre des solidarités et de la santé.*

*En aucun cas, l'AGIRC et l'ARRCO, de par la nature même de leur caractère complémentaire, ne peuvent ni ne veulent faire cavalier seul.*

### ***En conclusion,***

*Il importe de relever que les partenaires sociaux conçoivent l'action sociale des régimes de retraite complémentaire comme un véritable outil d'innovation sociale, dynamique, exemplaire, varié, adapté aux besoins de nos ressortissants, actifs et retraités, qui vient en complément de notre service retraite.*

*La diversité des actions réalisées à l'échelle nationale et territoriale prouve notre volonté d'être au plus près des besoins sociaux et sociétaux de nos ressortissants.*

*Les partenaires sociaux entendent poursuivre la mutualisation des actions, conclure des partenariats, promouvoir de nouvelles approches et de nouveaux services, dans l'intérêt de nos ressortissants. Leur volonté est de construire une offre toujours plus riche au meilleur coût et évaluée au travers d'indicateurs pertinents afin que la gouvernance de notre régime puisse ajuster sa politique aux objectifs.*

*Ces derniers ont le souci que l'AGIRC-ARRCO s'inscrive dans une démarche d'ensemble s'appuyant sur la connaissance des interventions des autres acteurs faisant ressortir synergies et complémentarité. Ils maintiendront leur engagement dans des actions volontaristes de progrès au service des ressortissants des régimes AGIRC-ARRCO.*

---

## 2

# La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre

---

### PRÉSENTATION

---

*Depuis les années 1950, entre 500 000 et 550 000 cérémonies d'obsèques étaient organisées chaque année en France. Une tendance à l'augmentation a été amorcée au début des années 2010 ; liée à l'arrivée des générations du « baby-boom » à des âges de forte mortalité, elle devrait se poursuivre. Elle contribuera à faire perdurer l'expansion du marché du funéraire, dont le chiffre d'affaires global est passé de 1,28 Md€ en 2000 à 2,25 Md€ en 2015 en raison de l'élargissement de l'offre à de nouveaux services et de la progression des tarifs.*

*Les modalités de fonctionnement de ce service public industriel et commercial (SPIC)<sup>115</sup> ont été profondément rénovées il y a vingt-cinq ans. Si un monopole des pompes funèbres avait été accordé aux communes au début du XX<sup>ème</sup> siècle, ces dernières n'avaient aucune obligation de mettre en place ce service et un dispositif complexe, juxtaposant services communaux, services délégués et prestations librement assurées par des entreprises privées, avait facilité les abus de certains opérateurs.*

*En 1993, pour mettre fin à cette « situation inextricable »<sup>116</sup>, le législateur s'est fixé trois objectifs indissociables : abroger le monopole communal des pompes funèbres<sup>117</sup> et mettre en place une concurrence entre des opérateurs dûment habilités ; redéfinir la mission de service public et prendre les dispositions garantissant son respect par les opérateurs ; protéger les familles et assurer une transparence des prix.*

---

<sup>115</sup> Un SPIC peut être assuré par des organismes publics ou privés. Il reste soumis à la tutelle des autorités publiques (l'État ou une collectivité territoriale), mais, lorsqu'il s'agit d'organismes privés, le droit privé s'y applique majoritairement.

<sup>116</sup> Selon les termes de M. Jean-Pierre Sueur, alors secrétaire d'État aux collectivités locales et auteur du projet de loi de 1993 puis de la proposition de loi adoptée en 2008.

<sup>117</sup> La création et la gestion des crématoriums (sous réserve de leur délégation) sont restées un monopole public, de même que la gestion des cimetières.

**L'adaptation constante de la législation, depuis 1993,  
à l'évolution des pratiques sociales et professionnelles**

Depuis l'adoption de la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire (dite « loi Sueur »), le cadre légal a été complété à plusieurs reprises, pour prendre en compte des évolutions sociétales ou pour renforcer les obligations des acteurs économiques, dont certaines pratiques préjudiciaient encore à l'intérêt des familles.

- la loi n° 96-142 du 21 février 1996 impose aux établissements hospitaliers remplissant certaines conditions de disposer d'une chambre mortuaire ;
- les lois n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, n° 2008-1350 du 19 décembre 2008, n° 2009-526 du 12 mai 2009 et n° 2013-672 du 26 juillet 2013 encadrent les contrats de prévoyance obsèques ;
- la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 renforce les exigences de professionnalisation du secteur funéraire et vise à accroître la transparence des prix et des prestations en obligeant les opérateurs à délivrer aux familles des devis conformes à des modèles définis par arrêté ministériel ; le dispositif de publicité de ces documents a été renforcé par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 ;
- les lois n° 2011-525 du 17 mai 2011 et n° 2015-177 du 16 février 2015 simplifient les opérations de police des funérailles.

*Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur de la « loi Sueur », la Cour et douze chambres régionales des comptes ont conduit une enquête visant à apprécier ses conséquences du point de vue des familles<sup>118</sup>. Dans cette perspective, l'analyse des juridictions financières a porté sur le contrôle du service extérieur des pompes funèbres<sup>119</sup> et des crématoriums par les pouvoirs publics ainsi que sur leur gestion publique<sup>120</sup>.*

<sup>118</sup> L'échantillon des collectivités et de leurs opérateurs comptait une quarantaine d'organismes dont une vingtaine gèrent un service extérieur des pompes funèbres, une trentaine un crématorium en régie ou par délégation, et sept proposent des contrats obsèques. Il a été complété de renvois des chambres régionales des comptes sur les chambres mortuaires gérées par les établissements de santé et sur des éléments spécifiques relevés dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de communes (organisation de l'état civil, respect des règles d'affichage, organisation des obsèques des personnes dépourvues de ressources, notamment). Par ailleurs, les services d'une vingtaine de préfectures ont été contrôlés.

<sup>119</sup> Par opposition au « service intérieur », qui correspond aux cérémonies organisées dans les édifices culturels.

<sup>120</sup> Ont donc été exclues la gestion privée du service extérieur des pompes funèbres et celle des cimetières, qui comporte des enjeux juridiques et financiers spécifiques liés à la domanialité publique et à l'urbanisme, ainsi qu'au respect de la réglementation sur les concessions et la destination des cendres.

### **Une pluralité d'intervenants**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 janvier 1993, la gestion de ce service public est marquée par la pluralité des intervenants publics et privés. Les missions qui composent les services extérieurs des pompes funèbres (SEPF) principalement le transport des corps avant et après mise en bière, la gestion des chambres funéraires et l'organisation des obsèques, peuvent en effet être assurées, après habilitation par le préfet, par les communes, en régie ou par un délégué, mais aussi par un opérateur privé. Les collectivités territoriales restent seules compétentes pour créer et gérer, là encore directement ou par une convention de délégation, des crématoriums. Enfin, la gestion des chambres mortuaires est assurée par les établissements de santé, publics ou privés.

*Au terme de leurs travaux, il apparaît que l'ouverture à la concurrence n'a que partiellement permis d'atteindre les objectifs fixés par le législateur : si elle a effectivement entraîné une mutation significative de ce secteur d'activité (I), cette évolution a plus bénéficié aux opérateurs qu'aux familles endeuillées (II). Aussi la Cour recommande-t-elle que les autorités publiques jouent pleinement et fermement le rôle qui leur revient (III).*

## **I - Une diversification de l'offre en termes d'opérateurs comme en termes de services**

La libéralisation des services extérieurs des pompes funèbres s'est traduite depuis 1993 par une intensification de la concurrence à laquelle doivent faire face les opérateurs publics (A). Dans ce contexte, les opérateurs ont, de manière générale, développé des stratégies de diversification de leur offre (B).

## **A - Face à la concentration croissante des opérateurs privés, un positionnement contrasté des opérateurs publics**

Le secteur funéraire était dominé, à la fin des années 1980, par un opérateur présent sur le marché depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>121</sup>. Si l'ouverture à la concurrence a pu favoriser le développement de petites et moyennes entreprises, depuis quelques années le secteur est à nouveau marqué par un mouvement de concentration. Ce mouvement tend à conduire les principaux opérateurs publics à se fédérer.

### **1 - Les conséquences de l'ouverture à la concurrence**

L'ouverture à la concurrence devait favoriser le développement de petites et moyennes entreprises. Si le secteur comptait 3 569 entreprises en 2015<sup>122</sup>, le leader historique du secteur, OGF, assurait environ 20 % des obsèques<sup>123</sup> ; FUNECAP, créé en 2010, en réalisait, en 2016, près de 10 %<sup>124</sup>.

Le marché demeure essentiellement un marché de proximité, mais nombre d'entreprises indépendantes choisissent d'adhérer à des réseaux de franchise. Ceux-ci leur confèrent une visibilité nationale et leur permettent de bénéficier de centrales d'achats et de partenariats avec des sociétés financières proposant des contrats d'assurance obsèques.

Au total, une douzaine de réseaux d'entreprises concentrent la moitié du chiffre d'affaires du secteur<sup>125</sup>.

### **2 - Une offre publique maintenue dans les villes importantes**

Dans ce contexte, la place des collectivités publiques et de leurs opérateurs n'a cessé de décroître : alors qu'elles représentaient 20 % des opérateurs habilités avant la mise en œuvre de la réforme de 1993, leur part est passée à 7 % en 2016.

---

<sup>121</sup> La société des Pompes funèbres générales, dont le contrôle a été pris en 1982 par l'Omnium de gestion et de financement (OGF).

<sup>122</sup> Source : Insee.

<sup>123</sup> Selon le site internet d'OGF, le groupe organise plus de 121 00 obsèques par an.

<sup>124</sup> Selon son site internet, FUNECAP organise plus de 55 000 obsèques par an.

<sup>125</sup> « Les réseaux dans les services », *Insee première*, n° 1678, décembre 2017.

### Évolution des habilitations des opérateurs funéraires

|                     | 1997        | 2006        | 2013       | 2016       |
|---------------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Total habilitations | 14 359      | 11 961      | 10 631     | 10 517     |
| dont régies         | 2 904       | 1 592       | 952        | 740        |
| <b>% des régies</b> | <b>20 %</b> | <b>13 %</b> | <b>9 %</b> | <b>7 %</b> |

Source : rapports du conseil national des opérations funéraires (CNOF)

Des collectivités importantes ont toutefois maintenu leur implication dans le domaine funéraire, soit en conservant une régie, soit en suscitant la création d'une société d'économie mixte (SEM) ou d'une société publique locale (SPL), afin d'offrir, sur un territoire agrandi, une gamme élargie de prestations. Ne proposer qu'une partie des prestations peut, en effet, se révéler pénalisant.

Ces collectivités et leurs opérateurs représenteraient environ 16 % du chiffre d'affaires du secteur<sup>126</sup>, avec un positionnement très variable selon leur zone d'influence.

La part du syndicat des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise s'est dégradée entre 2012 et 2016, passant de 30 % à 20 % des convois, en raison notamment de l'ouverture de chambres funéraires concurrentes. La SEM de la ville de Paris assure, elle, de manière stable, environ 20 % des convois<sup>127</sup>. La part de convois du syndicat intercommunal des pompes funèbres de la région parisienne (SIFUREP), qui regroupe une centaine de communes dans six départements de la région Île-de-France en dehors de Paris et de la Seine-et-Marne, est de l'ordre de 25 %. Celle de la SEM des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération tourangelle s'établit à 36 % sur la période 2012-2016. La régie de Lorient (Morbihan), la SEM de la région de Saint-Brieuc (Côte d'Armor) et celle des services funéraires de Montpellier Méditerranée Métropole (Hérault) se situent dans une fourchette de 45 % à 50 % des convois<sup>128</sup>. La SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise (Isère) conserve, quant à elle, près de 70 % des convois en 2016.

<sup>126</sup> Donnée citée lors de l'assemblée générale de l'Union du pôle funéraire public (UPFP) en 2017.

<sup>127</sup> Nombre de convois organisés rapporté au nombre de décès intervenus sur le territoire.

<sup>128</sup> Dans ce dernier cas, la création d'une SEM n'a pas permis à l'opérateur public de renforcer, comme il le souhaitait, sa position, ce qu'il explique par l'implantation de nouveaux opérateurs privés sur le territoire et la construction de quatre nouvelles chambres funéraires.

La rentabilité commerciale<sup>129</sup> des EPL correspond à celle observée, en moyenne, dans ce secteur (4 % en 2016<sup>130</sup>). Sur quinze organismes, dix affichent un ratio entre 4 % et 6 %, quatre un ratio supérieur à 7 % et, pour l'un d'entre eux, un ratio négatif.

Les opérateurs publics se sont organisés en créant, en 1999, une association, l'Union du pôle funéraire public, qui contribue notamment aux réflexions sur les questions sociétales et éthiques. Outre les liens entretenus par des participations dans leur capital respectif, ces opérateurs tentent, depuis quelques années, de se fédérer, en adhérant à un réseau spécifique : la Maison des obsèques. Constitué à l'initiative de groupes mutualistes, elle a pour ambition de faire évoluer l'environnement concurrentiel<sup>131</sup> et d'influer de manière significative sur le prix des prestations. En revanche, les contrôles opérés montrent que, trop souvent, au-delà de pétitions de principe sur « l'éthique du service public », les opérateurs publics sont dépourvus d'orientations stratégiques.

#### **L'organisation des obsèques au Royaume-Uni et en Italie**

Au Royaume-Uni, les familles peuvent recourir aux services de l'un des 5 000 conseillers funéraires, qui sont des prestataires privés<sup>132</sup>, ou prendre en charge elles-mêmes la logistique et les démarches administratives (tel était le cas pour plus de 50 % des décès en 2014). La crémation (soit 76 % des cérémonies) peut être réalisée dans un établissement géré par un opérateur privé (un tiers des 294 crématoriums) ou par les autorités locales. Le secteur est très concentré (deux groupes d'entrepreneurs de pompes funèbres captent le tiers du marché) et les familles font peu jouer la concurrence : seules 6 % solliciteraient plus d'un conseiller funéraire. Les obsèques constituent une dépense importante puisque leur coût moyen serait de 3 784 £ (4 337 €) en 2017, avec des écarts significatifs (5 477 € à Londres ; 3 479 €, à Belfast)<sup>133</sup>. Les familles qui ne disposent pas des ressources nécessaires peuvent bénéficier d'une aide de l'État qui couvre, en moyenne, 35 % des frais<sup>134</sup>. Des interrogations portant sur la qualité de l'information des familles se sont également fait jour dans ce pays : l'autorité de la concurrence et des marchés a engagé une enquête sur ce sujet en juin 2018.

<sup>129</sup> Soit le résultat net rapporté au chiffre d'affaires.

<sup>130</sup> Source : *Scores & décisions*.

<sup>131</sup> La Maison des obsèques espère regrouper 400 agences d'ici 2025, notamment par l'association de petits opérateurs indépendants.

<sup>132</sup> Les conseillers funéraires sont regroupés au sein d'organismes dont certains sont approuvés par le gouvernement.

<sup>133</sup> *Royal London National Funeral Cost Index Report 2017*.

<sup>134</sup> En France, les frais d'obsèques « des personnes dépourvues de ressources suffisantes » sont pris en charge par la commune sur le territoire de laquelle le décès a eu lieu. Le niveau des prestations, librement décidé par le conseil municipal, est très variable : entre 2012 et 2016, le montant de ces obsèques s'est élevé à 1 466 € à Sées (Orne), à 1 509 € à Lorient, l'une des rares collectivités de l'échantillon à avoir défini les modalités d'organisation de ces obsèques, et à 2 428 € à Elbeuf (Seine-Maritime).



En Italie, les opérations funéraires sont davantage encadrées par la puissance publique. Les opérateurs doivent être titulaires d'une licence et la crémation relève, depuis 1987, d'un service public communal lié aux cimetières. Si, historiquement, la construction et la gestion des équipements ont été confiées à des sociétés de crémation dans lesquelles les communes sont parties prenantes, les entreprises privées peuvent également intervenir. Gratuit jusqu'en 2001, ce service fait désormais l'objet d'une tarification par la commune d'implantation, dans des limites fixées par le ministère de l'intérieur. En 2004, plus d'une centaine de communes, dont Rome, ont néanmoins décidé de rétablir la gratuité ou de rembourser partiellement les familles afin de favoriser cette pratique. Le taux de crémation, qui n'était alors que de 5 %, avec des disparités importantes entre le nord et le sud du pays, atteignait 23 % en 2016. En 2013, le coût moyen d'une inhumation était d'environ 4 000 €, tandis que celui d'une cérémonie avec crémation s'établissait entre 250 € et 500 €<sup>135</sup>. La loi de 2001 prévoyait également l'adoption, par les régions, d'un plan de coordination pour la construction de nouveaux équipements afin de mieux couvrir le territoire mais les décrets d'application n'ont pas été adoptés<sup>136</sup>.

## B - Une offre élargie de services

L'offre de prestations relevant du service public proposée aux familles s'est, par ailleurs, élargie de manière significative depuis trente ans.

Les opérateurs ont développé l'offre d'accueil en chambre funéraire pour permettre le recueillement auprès du défunt : 300 sites étaient recensés en 1993, près de 3 000 en 2016.

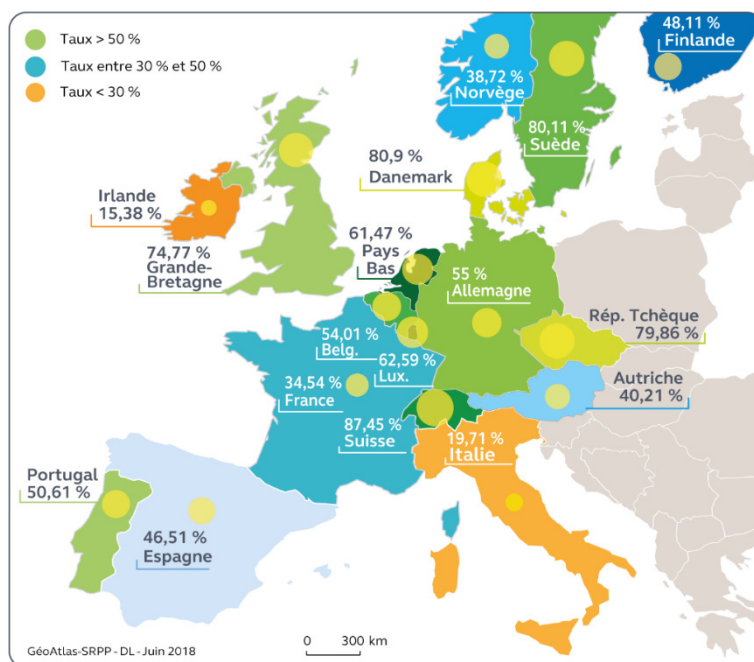
Parallèlement, le niveau d'équipement du territoire en crématoriums a rapidement progressé : entre 1993 et 2016, leur nombre est passé d'une cinquantaine à plus de deux cents. Cette pratique concernait 35 % des décès en 2016 (1 % environ en 1980) ; elle pourrait en concerner plus de la moitié dans les années à venir. La France rejoindrait ainsi le groupe des pays européens dans lequel le poids des deux types de cérémonies est au moins équivalent<sup>137</sup>.

<sup>135</sup> *Le petit journal*, Turin.

<sup>136</sup> Les coûts observés en France sont évoqués *infra* (cf. le II. B).

<sup>137</sup> Le fait religieux n'est pas le seul facteur explicatif : le taux de crémation en Espagne (pays de tradition catholique) a ainsi rejoint celui qui est observé en Finlande (pays de tradition protestante).

### La pratique de la crémation en Europe



Source : fédération française de crémation, situation en 2014

Le recours à des moyens de communication numérique contribue également à la diffusion de nouveaux services (avis de décès et de condoléances en ligne, comparateurs de devis d'obsèques, retransmissions de cérémonies, création de mémoriaux virtuels)<sup>138</sup> et facilite certaines démarches (prise en compte améliorée du droit de rétractation pour le choix d'obsèques, par exemple).

De nouveaux acteurs sont, par ailleurs, apparus dans ce secteur d'activité économique. Depuis les années 1990, les banques, les compagnies d'assurances et les mutuelles proposent à leurs clients des contrats pour assurer le financement de leurs obsèques. Selon la fédération française de l'assurance, en 2017, 4,5 millions de Français (soit 27 % des personnes de plus de 60 ans) s'étaient engagés dans une telle démarche : le nombre de souscripteurs a plus que doublé en dix ans.

<sup>138</sup> « La montée de l'immatériel dans les pratiques funéraires », *CREDOC-Consommation et modes de vie*, n° 270, octobre 2014 : 31 % des personnes interrogées se disent prêtes à utiliser internet pour un devis auprès d'un opérateur. Néanmoins, l'enquête 2017 de la direction générale de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) montre que peu d'opérateurs délivrent des devis en ligne et les sites privés « comparateurs d'obsèques » se limitent à transmettre la demande de devis à quelques opérateurs : une réelle comparaison en ligne des prestations n'est pas possible.

## **II - Complexité des démarches, manque de transparence des prix : la persistance de nombreux obstacles**

La rénovation du cadre légal engagée depuis 1993 devait favoriser la transparence dans l'exercice de la profession, en facilitant l'organisation des obsèques par la diffusion d'informations sur les opérateurs, en clarifiant la nature des prestations et en permettant la comparaison entre les tarifs des entreprises de pompes funèbres. Ces objectifs n'ont été que partiellement atteints.

### **A - L'accomplissement des démarches est parfois malaisé**

Les familles doivent accomplir de multiples démarches et opérer des choix parfois difficiles<sup>139</sup>, dans une situation de grande vulnérabilité et dans des délais très courts<sup>140</sup>, alors même qu'elles souhaitent davantage s'impliquer dans le déroulement de la cérémonie. Or, les conditions dans lesquelles elles doivent agir, à chacune des étapes du processus, ne sont pas toujours satisfaisantes.

#### **1 - Des décisions à prendre dans une certaine urgence**

Dès l'annonce du décès, les proches doivent se prononcer sur le lieu de séjour du défunt, dans l'attente de la cérémonie. Le gestionnaire de chambre funéraire est ainsi devenu un interlocuteur privilégié des familles, ce qui le met en situation de proposer ses services pour l'organisation de l'ensemble des funérailles.

En effet, lorsque le décès est intervenu à domicile (trois cas sur dix), les proches choisissent souvent de faire transporter le corps dans une chambre funéraire. Cette pratique pourrait devenir encore plus fréquente à l'avenir, la réglementation sur les soins de conservation à domicile étant devenue plus exigeante en 2017. Lorsque le décès a lieu à l'hôpital, les familles peuvent également opérer ce choix, notamment parce que les conditions d'accueil de la chambre funéraire la plus proche sont jugées plus satisfaisantes.

---

<sup>139</sup> Selon l'enquête du CREDOC précitée, 15 % des personnes interrogées déclaraient ne pas s'être encore déterminées s'agissant du choix de leur propre cérémonie d'obsèques, reportant ainsi la décision sur leurs proches.

<sup>140</sup> Les délais d'admission d'un corps dans une chambre funéraire sont de 48 h.

La loi du 8 janvier 1993 a intégré les chambres funéraires dans le service extérieur des pompes funèbres et posé le principe de la neutralité dans la gestion de ces équipements ; l'affichage dans les locaux d'accueil de la liste mise à jour annuellement des opérateurs habilités dans le département est notamment obligatoire.

Néanmoins, les familles peuvent encore pâtir de certaines pratiques, comme le montrent les sanctions récentes prononcées par l'Autorité de la concurrence<sup>141</sup> ou l'utilisation par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de son pouvoir de transaction<sup>142</sup> : refus d'accès à un concurrent ; application de tarifs discriminatoires pour l'utilisation de la chambre funéraire lorsque les familles décident de confier l'organisation des obsèques à un concurrent.

## 2 - Des délais contraints pour organiser les obsèques

L'inhumation ou la crémation des défunts doit être réalisée 24 heures au moins et six jours ouvrables au plus après le décès. Ce délai se révèle source fréquente de difficultés pour les familles, souvent dispersées géographiquement ou confrontées aux capacités d'accueil insuffisantes du crématorium le plus proche.

La réglementation prévoit toutefois que le préfet peut accorder une dérogation, si les circonstances particulières le justifient. Dans certains départements, le volume de demandes est très élevé<sup>143</sup>.

Dans l'Union européenne, le délai varie grandement : 48 heures au Portugal ; quatre jours si des soins de conservation sont pratiqués en Espagne ; 8 à 14 jours pour une inhumation en Allemagne et au Royaume-Uni, et jusqu'à un mois en Suède<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Ainsi, l'opérateur du crématorium de Viriat (Ain) a fait l'objet en 2017 d'une sanction pour avoir entretenu une confusion entre sa mission de service public de crémation et son activité concurrentielle de produits et services funéraires.

<sup>142</sup> La DGCCRF a mis en évidence, en 2015, l'abus de position dominante depuis 2012 d'une entreprise de pompes funèbres gestionnaire de la seule chambre funéraire et d'un crématorium dans le secteur de Méru (Oise). Ceci a conduit à une transaction financière avec l'administration de 38 000 € soit 1,27 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

<sup>143</sup> Par exemple, dans le Rhône, le nombre des demandes a presque triplé entre 2012 (393) et 2016 (1 074).

<sup>144</sup> Étude internationale sur les pratiques des soins de conservation, Haut conseil de la santé publique, décembre 2016.

Dans ces conditions, les ministères de l'intérieur et de la santé pourraient diligenter une étude conjointe, notamment sur les motifs présentés par les familles pour demander une dérogation, avant d'envisager, le cas échéant, un assouplissement de la réglementation. Outre la facilitation de l'organisation des obsèques, une telle évolution permettrait aux agents de préfecture concernés de se concentrer sur leurs missions d'instruction des dossiers de demande d'habilitation des opérateurs.

### **3 - Les difficultés spécifiques rencontrées pour respecter le choix de la crémation**

Souvent décidée par une collectivité territoriale après qu'elle a été saisie d'un projet, l'implantation d'un crématorium est possible en dehors de toute prise en compte des équipements déjà existants. Or, la concurrence à laquelle se livrent les gestionnaires d'équipements trop proches n'est pas toujours bénéfique aux familles. Ainsi, à Mulhouse (Haut-Rhin), les tarifs du crématorium sont quasiment indexés sur ceux de l'exploitant du seul autre équipement du département situé à cinq kilomètres.

Par ailleurs, l'accès au service public de la crémation n'est pas correctement assuré en certains points du territoire. Actuellement, huit départements<sup>145</sup> en métropole et trois outre-mer sont dépourvus de structure et plusieurs départements, dont la population dépasse un million d'habitants, disposent d'un équipement unique<sup>146</sup>.

L'adoption de la proposition de loi visant à instituer des schémas régionaux, examinée en mai 2014 par le Sénat et restée en l'état depuis, ne résoudrait pas l'insuffisance d'équipement dans certaines zones géographiques. L'exercice de la compétence à un niveau supra communal dans les territoires à forte densité de population pourrait constituer une piste<sup>147</sup>. Le suivi des contrats de délégation pourrait être ainsi mieux

---

<sup>145</sup> Rapport CNOF 2014-2016. .

<sup>146</sup> Bas-Rhin, Haute-Garonne, Val d'Oise, Yvelines. En Haute-Garonne, le délai peut dépasser dix jours.

<sup>147</sup> S'il s'agit d'une compétence de plein droit de la métropole de Lyon et des 32 métropoles de droit commun et communautés urbaines, à la date du 1<sup>er</sup> octobre 2018, seules 26 des 222 communautés d'agglomérations et 13 des 1009 communautés de communes ont retenu la compétence facultative « création, gestion et extension des crématoriums et sites cinéraires ».

assuré<sup>148</sup>. En tout état de cause, il est indispensable de statuer enfin sur cette question, d'autant que de nouvelles modalités d'obsèques, déjà en vigueur dans d'autres pays, devront aussi faire l'objet d'une réglementation<sup>149</sup>.

## **B - L'objectif de transparence des prix n'est pas atteint**

Le renforcement des dispositions visant à éclairer le choix des funérailles n'a pas permis, jusqu'alors, de faire bénéficier les familles d'une évolution du coût des prestations plus en adéquation avec celle des autres services marchands. Cette situation a favorisé le développement des contrats de prévoyance obsèques dans des conditions qui ont également manqué de transparence.

### **1 - Une information limitée des familles**

Le législateur est intervenu à deux reprises pour accroître la transparence, en contraignant les opérateurs à délivrer aux familles des devis conformes à des modèles définis par arrêté ministériel<sup>150</sup>. Ces documents doivent être déposés chaque année auprès des communes de plus de 5 000 habitants, dans les départements où les opérateurs ont leur siège social ou un établissement secondaire. Les devis que les opérateurs sont tenus de remettre aux familles avant signature d'une commande doivent être présentés selon la même maquette<sup>151</sup>.

Plus de 60 % des communes contrôlées n'avaient pas mis, ou de manière partielle seulement, les devis-types à disposition du public car les opérateurs ne les leur avaient pas transmis.

En zone urbaine, l'importance du nombre de déclarations de décès effectuées par l'opérateur funéraire choisi par la famille n'est pas indifférente à la situation : les proches ne se déplaçant pas en mairie pour effectuer cette formalité, ils ne sollicitent pas le service de l'état civil pour obtenir ces devis. En outre, les agents municipaux ne sont pas formés pour dispenser des informations sur ces documents.

---

<sup>148</sup> Le maire de Mably (commune ligérienne de moins de 10 000 habitants, limitrophe de Roanne) est ainsi favorable au transfert de la compétence de gestion du crématorium à la communauté d'agglomération, d'autant que celui de Roanne, construit la même année, est situé à quelques mètres.

<sup>149</sup> L'aquamation, c'est-à-dire la dissolution du corps par l'eau, est pratiquée dans certains états aux États-Unis, ainsi qu'au Canada et en Australie.

<sup>150</sup> Lois n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 et n° 2015-177 du 16 février 2015 ; arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle de devis applicable aux prestations fournies par les opérateurs funéraires.

<sup>151</sup> Arrêté du 11 janvier 1999 relatif à l'information sur les prix des prestations funéraires.

Les services préfectoraux étaient, jusqu'alors, peu sensibilisés à cette obligation. De fait, lorsqu'ils statuent sur le renouvellement de l'habilitation des opérateurs, ils n'ont pas à vérifier que ceux-ci procèdent aux dépôts des devis en mairie. Néanmoins, à la suite du contrôle de la Cour, les préfets de l'Isère et de Saône-et-Loire ont adressé une circulaire aux opérateurs funéraires pour leur rappeler les dispositions applicables ; celui du Rhône mentionne désormais cette obligation lors de la transmission de l'habilitation aux opérateurs et a également appelé l'attention des maires sur ce point.

À l'avenir, le renouvellement de l'habilitation pourrait être conditionné au dépôt numérique du devis-type sur le site de la préfecture, en lieu et place d'un dépôt papier en mairie. Par ailleurs, l'examen des devis montre qu'ils sont incomplets et non conformes au modèle type. De surcroît, les devis sont difficilement comparables entre opérateurs, les prestations proposées n'étant pas similaires, de l'entrée de gamme à la qualité supérieure. En outre, comme les y autorise le devis-type annexé à l'arrêté du 23 août 2010, certains opérateurs incluent des options (emblèmes civils et religieux notamment), de nature et de prix très variables. La transmission de nombreux devis pour l'ensemble des niveaux de prestations du catalogue, illisibles pour les familles, a aussi été constatée.

En conséquence, les devis-types, quand ils sont disponibles, ne peuvent, compte tenu de ces insuffisances, donner des indications précises aux familles concernant le montant prévisionnel des obsèques. Il est donc nécessaire de réviser l'arrêté du 23 août 2010, en prévoyant deux ou trois devis-types correspondant à des niveaux de prestations différents, sur la base de critères précis. Les devis-types pourraient également être complétés d'une information sur l'éventuelle sous-traitance de certaines prestations.

## **2 - Une évolution tarifaire globalement défavorable aux familles**

### *a) Une dépense importante*

L'organisation d'obsèques représente une dépense importante. Une étude, réalisée en 2014 par une association de consommateurs<sup>152</sup>, avait

---

<sup>152</sup> Analyse de 1 132 devis collectés dans 818 agences de pompes funèbres sur le territoire national, sur une gamme de prestations limitées : séjour en chambre funéraire,

conclu à un prix moyen de 3 350 € pour une inhumation et de 3 609 € pour une crémation. Les prix variaient, selon les opérateurs, entre 1 347 € et 6 449 € pour une inhumation et entre 2 017 € et 6 572 € pour une crémation<sup>153</sup>. Toutefois, le prix de l'inhumation prenait en compte, pour ce qui concerne la sépulture, la seule prestation d'ouverture et de fermeture du caveau<sup>154</sup>. Par ailleurs, l'écart entre les coûts moyens des cercueils choisis par les familles<sup>155</sup> dans l'une ou l'autre des cérémonies était relativement faible.

En tout état de cause, il ne s'agit pas du coût moyen réellement supporté par les familles pour les obsèques : s'y ajoutent notamment des coûts liés à la diversité des situations (coût du transport<sup>156</sup>, distance au lieu d'inhumation, redevance de concession à acquitter pour une sépulture nouvelle, par exemple) et diverses prestations souhaitées par les familles.

#### *b) L'impact limité de l'ouverture à la concurrence*

Selon les représentants des opérateurs, les familles seraient avant tout sensibles à la notoriété de l'entreprise, gage supposé de la qualité du service. De fait, parmi les attentes des personnes interrogées en 2014, un accueil chaleureux prime sur un prix raisonnable<sup>157</sup>, mais les difficultés objectives de comparaison des tarifs ne favorisent certainement pas la prise en compte de ce critère dans le choix du prestataire.

En tout état de cause, contrairement à ce qui était escompté, l'ouverture à la concurrence ne s'est pas traduite par un effet positif pour les familles en ce qui concerne le coût des obsèques : l'indice de prix des prestations funéraires a augmenté deux fois plus vite que celui de l'ensemble des prix à la consommation.

---

cercueil d'entrée de gamme avec cérémonie courte au cimetière ou au crématorium suivie de l'inhumation du cercueil ou de l'urne dans un caveau. Les devis ne prévoyaient, par exemple, ni toilette mortuaire ni soins de conservations.

<sup>153</sup> L'article L. 2223-18-2 du CGCT prévoit qu'après crémation, les cendres sont conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture, déposée dans un columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire, ou encore dispersées dans l'espace aménagé à cet effet d'un cimetière ou d'un site cinéraire, en pleine nature, sauf sur les voies publiques.

<sup>154</sup> Le montant de la prestation d'ouverture et de fermeture du caveau est de 389 € en moyenne ; le montant moyen de la redevance de crémation est de 598 € et celui d'une urne de 89 €.

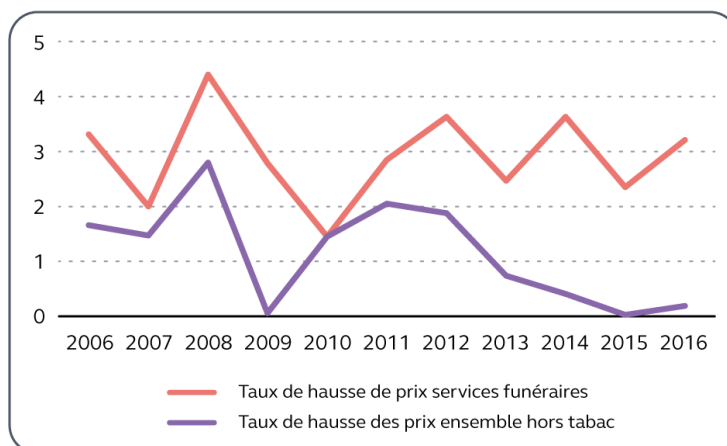
<sup>155</sup> Respectivement 883 € pour l'inhumation et 720 € pour la crémation.

<sup>156</sup> La distance au lieu de la cérémonie peut générer des écarts importants sur ce poste de dépenses.

<sup>157</sup> Respectivement 58 % et 51 % des réponses, selon l'enquête CREDOC précitée.



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



Source : Insee

#### c) Une tarification des opérateurs publics en apparence représentative du « prix le plus juste »<sup>158</sup>

Les opérateurs publics de l'échantillon affichent tous leur volonté de proposer des prestations au meilleur prix. Ainsi, le service des pompes funèbres de la ville de Lorient a vocation à « mettre à la portée des familles affligées un service qui puisse leur donner l'assurance qu'elles seront à même de rendre les derniers devoirs à celui qu'elles pleurent, dans des conditions de décence et de prix convenables »<sup>159</sup>.

<sup>158</sup> Selon l'expression employée dans la charte de déontologie de l'Union du Pôle Funéraire Public.

<sup>159</sup> Séance du conseil municipal de Lorient du 31 juillet 1925 (décision de principe de reprise en régie du SEPF).

Pour évaluer le positionnement tarifaire des opérateurs publics par rapport à la concurrence, il a paru opportun, plutôt que de comparer les coûts moyens d'obsèques, dont le niveau varie selon la nature et la qualité des prestations choisies<sup>160</sup>, de comparer les prix unitaires des principales prestations, tels que mentionnés dans les devis types des divers opérateurs.

La comparaison a porté sur quatre prestations, d'entrée de gamme<sup>161</sup>, chiffrées par chaque opérateur ayant remis des devis types en mairie. Il en ressort que si les prix unitaires sont très variables selon les opérateurs, ils sont, le plus souvent, à l'avantage des opérateurs publics.

Les tarifs pratiqués par les pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise pour ces quatre prestations, comparés à ceux de deux agences appartenant à deux groupes privés réalisant des obsèques sur le territoire national, se sont révélés inférieurs de 28 % et 48 %. À Paris, la comparaison des tarifs pratiqués par la SAEMPF avec ceux de deux de ses concurrents met en évidence des écarts de prix importants, de 53 % et 67 %. La situation est similaire sur le territoire de la communauté urbaine de Tours (Indre-et-Loire) où les tarifs proposés par quatre concurrents des pompes funèbres intercommunales sont supérieurs de 8 % à 24 % selon les opérateurs. À la régie de pompes funèbres de Lisieux (Calvados), le coût moyen des obsèques réalisées en 2016 est inférieur de 18 % ou de 60 % au niveau moyen établi par deux enquêtes différentes.

---

<sup>160</sup> En 2016, le prix moyen des obsèques réalisées par les pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise s'élevait à 3 563 €. Il était de 3 909 € pour la SAEMPF de Paris ; il était de 2 950 € en 2017 € pour la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise (Isère), dont la grille tarifaire a été revue à la baisse au cours de cet exercice.

<sup>161</sup> Les démarches administratives ; un cercueil de 22 mm en pin avec garniture étanche, poignées et plaque d'identité ; la mise en bière et la fermeture du cercueil ; et l'inhumation. Le prix des cérémonies funéraires n'a en revanche pas été inclus dans la comparaison en raison de la variété des prestations proposées par les opérateurs : corbillard de deux ou trois places, équipe composée de deux ou trois porteurs.

**L'offre à bas prix de la SEM des pompes funèbres de la Ville de Paris**

La SEM a lancé en 2012 une offre accessible uniquement par internet, « Révolution obsèques », proposant l'organisation d'obsèques à bas prix. L'entreprise publique axe sa communication sur le prix (789 €) et la liberté des familles pour l'organisation des obsèques ; mais, en réalité, aucun devis établi à partir du site ne permet d'organiser effectivement des obsèques pour ce montant puisque ni le coût de l'inhumation ou de la crémation, ni celui de l'ouverture de la sépulture, par exemple, ne sont pris en compte. L'ajout de ces prestations nécessaires aboutit à un prix de 1 367 € pour une crémation et de 1 915 € pour une inhumation<sup>162</sup>. En 2016, d'ailleurs, les 95 clients ayant eu recours au site « Révolution obsèques » ont acquitté un montant compris entre 1 498 € et 5 105 €.

Le constat du caractère favorable aux familles de la politique tarifaire des opérateurs publics doit, néanmoins, être tempéré à deux titres.

D'une part, le coût des prestations peut être sous-évalué, si les flux financiers générés par les différents services proposés ne sont pas correctement identifiés. Ainsi, dans certains cas, la collectivité a institué un seul budget annexe tandis que plusieurs services coexistent. Dans ces conditions, il ne peut être exclu que les activités relevant du champ monopolistique du crématorium contribuent à l'équilibre financier du SEPF et lui procurent ainsi un avantage injustifié au regard du droit de la concurrence.

Dans d'autres situations, le budget principal de la collectivité supporte indument des dépenses engagées dans le cadre des services funéraires, notamment les charges de personnel.

D'autre part, dans plusieurs cas, les tarifs pourraient être encore inférieurs, sans que l'équilibre financier des services s'en trouve menacé.

Certaines communes adaptent en effet le prix de leurs prestations en tenant compte non de leurs coûts, mais des tarifs pratiqués sur le marché local. Ainsi, le budget principal de la commune de Chambéry (Savoie), qui exploite en régie le SEPF et un crématorium, bénéficie de reversements conséquents des deux budgets annexes.

L'importance de la marge commerciale dégagée par l'opérateur public peut plaider en faveur d'une réduction des tarifs. La SEM des services funéraires de Montpellier Méditerranée Métropole atteignait, par exemple, une rentabilité commerciale de 11 % en 2016 et sa trésorerie nette

<sup>162</sup> À titre de comparaison, à la même date, l'offre de base proposée par le SIFUREP s'élevait à 1 899 € pour une inhumation et 1 499 € pour une crémation, le service intégrant une équipe de trois porteurs.

s'élevait à 2,7 M€ à la fin du même exercice. La révision récente des politiques d'achats, de rémunérations, notamment de celles de l'équipe dirigeante et de la communication de la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise, a d'ailleurs permis une refonte de la grille tarifaire et une réduction de la facture moyenne des obsèques.

### **3 - Les garanties insuffisantes apportées par les contrats de prévoyance en prévision des obsèques**

L'importance de la dépense engagée pour l'organisation d'obsèques explique le développement de « contrats obsèques ». Ils sont présentés aux souscripteurs comme le moyen de soulager leurs proches de cette charge financière.

Le régime de ces contrats a été abordé pour la première fois par la loi du 8 janvier 1993, qui prévoit que les conditions générales dans lesquelles ils peuvent être proposés aux familles sont fixées par le règlement national des pompes funèbres. Dans ce domaine également, le législateur a renforcé à plusieurs reprises les obligations des prestataires, notamment pour mettre fin à la diffusion de contrats standardisés et non modifiables. Néanmoins, la protection des souscripteurs et de leur famille demeure insuffisante.

#### **Des contrats de prévoyance aux objets de nature très différente**

Deux types de formules sont proposées par les opérateurs financiers. Seule la seconde correspond au financement d'un « convoi à l'avance ».

- Les contrats en capital, ce dernier étant versé, au décès du souscripteur, à un bénéficiaire <sup>163</sup>. Ils représentent 77 % des contrats souscrits et ne revêtent que l'apparence de conventions liées aux obsèques ; la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires dispose désormais que le contrat doit expressément prévoir que le capital perçu par le bénéficiaire est affecté à la réalisation des obsèques du souscripteur ;
- Les contrats en capital assortis du descriptif précis des prestations que l'opérateur funéraire désigné s'engage à réaliser lors des funérailles du souscripteur.

<sup>163</sup> Seules les entreprises d'assurances et les banques peuvent émettre des contrats d'assurance sur la vie, supports de formules de financement en prévision d'obsèques. Elles ne peuvent en revanche fournir des prestations d'obsèques dont les opérateurs funéraires ont l'exclusivité. Le placement de contrats obsèques n'est autorisé qu'aux entreprises et régies de pompes funèbres ayant la qualité d'intermédiaire d'assurance.

Les dispositions légales relatives aux clauses des contrats ne sont pas toujours respectées, comme l'ont montré une enquête récente de la DGCCRF et les investigations des juridictions financières auprès d'opérateurs publics proposant ces prestations, tels que les pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise ou la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise.

D'autres difficultés surviennent lors du dénouement du contrat, notamment l'absence d'information des proches du souscripteur sur son existence. Pour y remédier, le législateur a décidé, en 2008<sup>164</sup>, la création d'un fichier national recensant l'ensemble des conventions. Toutefois, ce fichier est encore en cours d'expérimentation.

La question de la couverture du coût des obsèques par les sommes disponibles à l'issue du contrat se pose aussi. En effet, la revalorisation en fonction des intérêts produits sur les marchés financiers, principalement obligataires, est le plus souvent inférieure à l'évolution des prix des services funéraires, très dynamique depuis plusieurs décennies. Parfois, comme à la régie municipale de Lorient, l'opérateur prend en charge la différence entre le capital disponible et le coût effectif des prestations d'obsèques prévues par le défunt. Cependant, dans la très grande majorité des cas, ce sont les familles qui apportent la contribution financière complémentaire permettant la réalisation des funérailles prévues dans le contrat.

En définitive, ces contrats permettent seulement de constituer une provision, qui devra fréquemment être abondée, sans que le souscripteur en ait été informé. Dès lors, il serait utile que ces contrats intègrent obligatoirement une information en ce sens, suivant ainsi la recommandation de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution<sup>165</sup>.

### **III - Des autorités nationales et locales qui doivent pleinement assumer leurs responsabilités en matière de contrôle**

En raison du caractère spécifique de l'activité, le législateur a considéré en 1993 que l'ouverture à la concurrence devait s'accompagner de la réaffirmation claire de son caractère de service public. Cela impliquait que les pouvoirs publics veillent à l'adaptation du cadre général dans lequel la profession doit s'exercer face aux évolutions des pratiques sociales ainsi qu'à son respect par les opérateurs (A). Cela impliquait aussi un contrôle rigoureux des services délégués par les collectivités déléguées (B).

---

<sup>164</sup> Le principe de la constitution de ce fichier a été réitéré par l'article 25-2 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

<sup>165</sup> Recommandation du 12 février 2015 sur la commercialisation des contrats d'assurance vie liés au financement en prévision d'obsèques.

## **A - Le respect du cadre général et son adaptation : les responsabilités des autorités nationales**

Le règlement des questions qui concernent le funéraire, souvent complexes, peut être facilité par une concertation préalable entre l'ensemble des parties prenantes : représentants des familles, de la profession et des pouvoirs publics, dans toutes leurs composantes<sup>166</sup>. Il implique également un renforcement des garanties sur la qualité des prestations.

### **1 - Conforter la mission nationale de concertation, d'animation et d'information**

Le conseil national des opérations funéraires (CNOF)<sup>167</sup>, dont la création a été décidée concomitamment à l'ouverture à la concurrence du service extérieur des pompes funèbres, devait être le lieu privilégié de la concertation entre acteurs du secteur. Or, il connaît des difficultés de fonctionnement récurrentes : des années sans réunion, des représentants des élus difficilement désignés, une fréquence de publication de ses rapports non conforme aux dispositions légales.

Depuis quelques années, son rôle de conseil a été très limité : en particulier, il n'a pas été amené à se prononcer sur la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui concerne les contrats de prévoyance en vue des obsèques ; plus généralement, alors que de multiples questions restent encore posées, il n'a pas formulé non plus de propositions sur les sujets intéressant l'ensemble de la profession.

Par ailleurs, la mission d'information du public pourrait être plus développée. Le rapport du CNOF s'est appauvri au fil du temps et n'est alimenté que par les statistiques émanant des préfetures. Les fédérations d'opérateurs, les associations et les sociétés spécialisées<sup>168</sup> disposent, pour leur part, de données qu'il serait utile d'agrèger dans un document unique et facilement accessible au public. Le CNOF pourrait ainsi améliorer le recueil des données disponibles, voire susciter l'élaboration de données nouvelles nécessaires à la bonne connaissance du secteur.

---

<sup>166</sup> *A minima*, sont concernés les ministères de l'intérieur, de la santé, des finances et de l'économie, du commerce et de l'artisanat.

<sup>167</sup> Composée de représentants des communes et de leurs groupements, des opérateurs publics et privés, des syndicats représentatifs au plan national des salariés du secteur funéraire, des associations familiales et de consommateurs, des administrations de l'État, et de personnalités désignées en raison de leur compétence, cette instance est consultée sur les projets de textes relatifs à la législation et à la réglementation funéraire et peut également adresser des propositions aux pouvoirs publics.

<sup>168</sup> L'accès à ces données est payant.

À la lumière de ces constats, il apparaît nécessaire de réformer et de faire vivre ce conseil.

## 2 - Renforcer les garanties sur la qualité des prestations

L'application et le contrôle de la réglementation relative aux services extérieurs des pompes funèbres et aux équipements funéraires relèvent des services déconcentrés de l'État.

Les préfetures gèrent le dispositif d'instruction des dossiers de demande d'habilitation des opérateurs ou de la création des équipements, ainsi que les relations avec les collectivités locales. Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) contrôlent, elles, les opérateurs, sous l'angle du respect du droit de la concurrence, quand les agences régionales de santé (ARS) délivrent les certificats de conformité des équipements. D'une manière générale, la coordination de ces services paraît insuffisante.

Par ailleurs, afin de donner aux familles des garanties sur la qualité des prestations, la loi prévoit un ensemble de mesures préventives, telles que l'habilitation des opérateurs, l'encadrement de leur formation professionnelle et des règles relatives au fonctionnement des équipements. Néanmoins, les contrôles montrent que les conditions de mise en œuvre de ces mesures peuvent être améliorées. Par ailleurs, l'appréciation *ex post* de la qualité du service rendu demeure encore peu encadrée.

### *a) Mieux suivre la capacité professionnelle*

Pour exercer, les opérateurs de pompes funèbres doivent bénéficier d'une habilitation délivrée par les préfetures pour une durée de six ans, à l'issue de laquelle elle doit être renouvelée. Afin de faciliter l'information des familles, la liste des opérateurs habilités doit être affichée à la vue du public dans les mairies et les locaux d'accueil des chambres funéraires, des chambres mortuaires gérées par les établissements hospitaliers et des crématoriums.

Or, en l'absence d'instruction et d'outils communs, les procédures mises en place pour délivrer ces habilitations sont hétérogènes.

Dans plusieurs départements de l'échantillon, les dispositions légales ne sont pas respectées, de sorte que des opérateurs dont l'habilitation n'est plus valable continuent d'exercer leur profession de façon irrégulière, parfois sur des périodes très longues.

En 2017, l'habilitation du SEPF de la commune de Saint-Denis de la Réunion, délivrée pour la première fois en 1999, portait uniquement sur la fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, tandis que la régie gère une chambre funéraire et un crématorium. Pour accorder ces habilitations, les services préfectoraux doivent notamment s'assurer que les conditions de capacité professionnelle du dirigeant de l'entreprise et de ses agents sont satisfaites et qu'ils peuvent justifier de la formation professionnelle nécessaire.

Les obligations en la matière ont été renforcées à plusieurs reprises depuis 1993 : à l'issue de formations théoriques et pratiques, un diplôme national permettant d'assurer des fonctions d'agents du SEPF est désormais délivré par un jury constitué à partir d'une liste de personnes habilitées établie par le préfet.

Un groupe de travail, mis récemment en place au CNOF, vise à intégrer la déontologie dans les formations ; il serait utile que cette réflexion sur la formation soit étendue à la composition des jurys. En effet, les besoins quantitatifs sont importants<sup>169</sup> et les consultations que conduisent les préfetures pour établir la liste des membres du jury restent parfois sans réponse, notamment de la part des universités.

#### *b) S'assurer de la conformité des équipements*

S'agissant, par ailleurs, de la conformité des équipements, les visites prévues par la législation ne sont pas toujours effectuées dans les délais requis : entre 2005 et 2011, l'ARS n'a délivré qu'une seule attestation de conformité pour le crématorium de La Balme (Haute-Savoie) ; le contrôle effectué en 2013 a révélé qu'aucun des deux fours n'était conforme. L'attestation de conformité délivrée en 2018 ne porte que sur l'un des deux fours, l'autre n'a pas été équipé du système de filtration car il n'est pas utilisé compte tenu des besoins capacitaires actuels.

Certaines de ces difficultés pourraient être surmontées par la généralisation du recours à l'application informatique développée par le ministère de la santé pour la gestion des certificats de décès, qui devrait également permettre celle des demandes d'habilitation des opérateurs funéraires. En outre, les compétences juridiques des agents des préfetures assurant ces missions de contrôle pourraient être complétées d'une formation spécifique.

---

<sup>169</sup> L'article D. 2223-55-9 du CGCT prévoit que la liste des personnes habilitées pour remplir les fonctions de membres du jury est de quinze personnes au moins dans les départements dont la population est inférieure à 500 000 habitants et de trente personnes au moins dans les départements d'un million d'habitants et plus.



## **B - Les responsabilités des collectivités territoriales**

La réforme engagée en 1993 était sous-tendue par la recherche d'un équilibre garantissant tout à la fois une concurrence entre participants à l'exécution du service public et le renforcement de leur contrôle. Celui-ci relève donc à la fois des services de l'État, pour ce qui a trait aux conditions d'exercice de la profession, et des collectivités locales, lorsqu'elles confient la gestion de ce service, en particulier celle des crématoriums dont elles ont conservé le monopole, à un opérateur.

### **1 - Évaluer la qualité des prestations**

Dans le cadre de la procédure d'habilitation et de son renouvellement, la législation ne prévoit pas d'éléments d'appréciation de la qualité du service. Là encore, le CNOF pourrait élaborer des indicateurs pour apprécier la qualité du service ; les résultats seraient vérifiés lors du renouvellement de l'habilitation. Ces données pourraient également être exploitées par le médiateur de la profession, désigné en février 2018<sup>170</sup>.

Parmi les structures publiques contrôlées, près des deux tiers n'effectuent aucune évaluation de la qualité de leurs prestations. L'évaluation du tiers restant repose majoritairement sur le rapport annuel remis à l'autorité délégante ou, pour les services gérés en régie, sur le registre mis à la disposition des usagers.

Certains diligent néanmoins des enquêtes de satisfaction sur la base de questionnaires. Depuis 2014, la SEM de pompes funèbres de la région de Saint-Brieuc remet à chaque famille endeuillée un questionnaire de satisfaction, dont le taux de retour s'améliore. La SEM des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération tourangelle a mis en place des indicateurs de qualité ainsi qu'un questionnaire de satisfaction à destination des opérateurs funéraires utilisateurs du crématorium portant tant sur les modalités de réservation des horaires que sur l'accueil et les locaux. Par ailleurs, dans les crématoriums, des comités d'éthique, organes consultatifs qui ont pour but de veiller au respect du code de déontologie et d'éthique de la profession ainsi qu'à la qualité du service, se mettent en place : selon la fédération française de crémation, un tiers des équipements en seraient pourvus aujourd'hui.

---

<sup>170</sup> En application de l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015, les entreprises commerciales ont l'obligation d'avoir un médiateur spécifique de la consommation pour régler les litiges qui apparaîtraient dans le cadre de la relation ou d'une transaction commerciale.

Deux prestataires de l'échantillon évaluent leurs performance, notamment-grâce à des « clients mystères »<sup>171</sup>. Enfin, plusieurs opérateurs de l'échantillon ont obtenu une certification, et la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise entend associer un sociologue à la rédaction du prochain questionnaire de satisfaction adressé aux familles endeuillées.

## 2 - Améliorer le contrôle des délégataires de service public

La gestion déléguée – quand une collectivité confie par contrat, pour une durée limitée, la gestion d'un service à un professionnel habilité – revêt une importance particulière dans le secteur funéraire puisque près de 90 % des crématoriums en relèvent. Par ailleurs, les communes qui ont suscité la création de SEM leur ont souvent délégué la gestion du SÉPF.

Pour autant, les collectivités délégantes contrôlent peu leurs opérateurs, alors même qu'il s'agit de s'assurer du niveau de performance du service, en termes de qualité des prestations rendues, de sécurité des équipements et de respect de l'ensemble des clauses du contrat de délégation.

### *a) La tarification*

En application du principe général selon lequel l'assemblée délibérante règle les affaires de la collectivité, il lui appartient notamment de fixer les tarifs des services publics qu'elle a institués ; la détermination de leurs prix ne peut être laissée à la discrétion du délégataire.

Ces dispositions ne sont pas toujours respectées dans le cadre des services funéraires. Le contrat conclu par la ville de Montluçon (Allier) pour la gestion du crématorium prévoit ainsi la révision des tarifs à l'initiative de l'une ou l'autre des parties, ce qui conduit le conseil municipal à prendre acte, sans débat, des propositions d'évolution tarifaires du délégataire. À Cholet (Maine-et-Loire), à la tarification votée par l'assemblée délibérante, le délégataire ajoute une grille différente pour certaines prestations.

Inversement, les négociations entre la commune de la Roche-sur-Yon (Vendée) et son délégataire ont conduit à une baisse des tarifs de crémation<sup>172</sup>, pour prendre en compte la baisse des prix de l'énergie. De même, la ville d'Auxerre (Yonne) suit attentivement les tarifs du crématorium dont la gestion a été déléguée : elle a accepté certaines propositions de tarifs supplémentaires, pour la mise à disposition du « salon des retrouvailles » par exemple, mais en a rejeté d'autres, comme l'augmentation de la location des salons funéraires.

<sup>171</sup> SIFUREP, Pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise.

<sup>172</sup> Le tarif de crémation adulte est ainsi passé de 653,41 € en 2012 à 619,53 € en 2016.

Dans la plupart des cas, la perspective de l'entrée en vigueur, début 2018, de nouvelles normes de traitement des fumées pour les crématoriums<sup>173</sup> pu être l'occasion de hausses tarifaires et d'allongements de la période de délégation, que les collectivités délégantes n'ont pas su maîtriser. Cette situation est d'autant plus anormale lorsque les exploitants ont engagé les travaux de mise aux normes à l'extrême fin du délai légal.

À Brix (Manche), un avenant conclu en 2017 à la convention de délégation de service public (DSP) du crématorium prolonge celle-ci de onze ans et prévoit une augmentation des tarifs de 17 % applicable dès février 2018. Cette double modification augmente de 68 % le chiffre d'affaires prévisionnel cumulé, alors que le décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux concessions fixe une limite maximale à 50 %. *A contrario*, les communes de Méru (Oise) et d'Yutz (Moselle) ont opposé en 2017 un refus à la demande de leur concessionnaire de prolonger la durée de la DSP du crématorium, respectivement, de dix ans et douze ans.

#### *b) Les redevances versées par le délégataire*

Les contrats de délégation de service public doivent prévoir, *a minima*, le versement par l'exploitant du crématorium ou de la chambre funéraire d'une redevance permettant de couvrir le coût des contrôles que doit réaliser la collectivité ainsi qu'une redevance d'occupation du domaine public, en application des articles L. 2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques<sup>174</sup>.

Ces redevances ne sont pas toujours prévues ni, lorsque c'est le cas, déterminées à partir d'une étude appropriée des enjeux.

Ainsi, aucune redevance n'est versée par les délégataires des crématoriums de Montluçon et de Mably (Loire). Il en était de même à Paris pour le contrat de concession d'exploitation de la chambre funéraire des Batignolles. Ces situations sont d'autant plus anormales que la rentabilité de l'exploitation est importante.

---

<sup>173</sup> Arrêté du 28 janvier 2010.

<sup>174</sup> Cette redevance doit comprendre une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public occupé, et une part variable, déterminée selon les avantages retirés par le titulaire du titre d'occupation du domaine public.

À l'inverse, le nouveau contrat de délégation d'exploitation du crématorium conclu par la ville d'Auxerre en 2017 prévoit le versement d'une redevance d'exploitation dont le cumul pourrait atteindre près de 1,8 M€ sur treize ans, soit 21,6 % du chiffre d'affaires prévisionnel, recette qui apparaît sans commune mesure avec celle perçue dans le cadre du précédent contrat (0,35 M€ sur douze ans). Cette situation, qui n'est justifiée jusqu'alors que par l'anticipation de la réalisation d'investissements rendus nécessaires en raison de nouvelles normes ou d'événements imprévus, ne saurait conduire, *in fine*, à un financement irrégulier des dépenses du budget principal par les usagers du service public industriel et commercial.

#### *c) Le suivi de l'exécution des contrats*

Le suivi des contrats de délégation souffre de carences identiques à celles que relèvent périodiquement les juridictions financières dans d'autres secteurs d'activité : à défaut de contrôle régulier, certaines clauses du contrat ne sont pas respectées ou ne sont pas correctement appliquées.

La commune de Brix n'a effectué aucun contrôle du gestionnaire du crématorium, alors même qu'existent des incohérences entre le nombre des crémations ayant donné lieu à la perception de taxe et celui correspondant au produit total de cette taxe. À la suite de l'enquête des juridictions financières, la ville de Paris va mettre en place un comité de suivi de l'exécution de la concession et le contenu du rapport d'activité du concessionnaire va être précisé. De même, la commune d'Auxerre et la communauté d'agglomération vont créer un service commun de contrôle de gestion.

#### *d) La fiabilité insuffisante des comptes*

Pour produire chaque année, dans le rapport d'activité adressé à l'autorité concédante, une analyse de la qualité des ouvrages ou des services, ainsi que, pour une délégation, des conditions d'exécution du service, conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 sur les concessions, une comptabilité analytique est indispensable.

Pourtant, cet outil est rarement opérationnel, qu'il s'agisse d'opérateurs privés ou relevant de la sphère publique. À Auxerre, le délégataire du crématorium n'a produit de 2012 à 2016 qu'un compte de résultat globalisé ne reprenant aucun des postes de produits et de charges du compte d'exploitation prévisionnel, et ce malgré les clauses contractuelles de la délégation. De même, les budgets de la SAEMPF de Paris ne font pas apparaître, de manière distincte, les recettes ou les charges associées aux autres activités de l'entreprise, réalisées dans le cadre de différents marchés publics, alors même qu'elles représentent une part non négligeable du chiffre d'affaires de la société.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Le marché du service funéraire obéit, comme tout autre marché, aux règles de l'offre et de la demande. Il présente cependant deux particularités: d'une part, la singularité qui s'attache à un acte d'achat effectué par un entourage fragilisé ; d'autre part, la concurrence que s'y livrent les communes et les entreprises privées, pour la réalisation de prestations qui relèvent de l'exécution d'un service public.*

*Les objectifs que s'était assignés le législateur en 1993 – supprimer le monopole communal du service extérieur des pompes funèbres, encadrer l'exercice de la profession funéraire et renforcer la protection des familles endeuillées – ont été atteints en partie seulement. Insuffisamment contrôlé, le secteur se caractérise par sa concentration, la hausse des prix et leur manque de transparence. Aussi apparaît-il indispensable que la législation soit encore renforcée et qu'un effort très significatif soit entrepris par les services de l'État et par ceux des collectivités locales. Il est peu acceptable que les opérateurs publics mais aussi privés ne se conforment pas à leurs obligations.*

*Tel est le sens des recommandations que formule la Cour.*

*À l'État :*

- 1. dématérialiser le dépôt de la demande d'habilitation des opérateurs funéraires, sur la base d'un dossier uniforme sur le territoire national, et autoriser les opérateurs à effectuer en ligne des modifications ;*
- 2. subordonner le renouvellement des habilitations des opérateurs funéraires à la transmission régulière des devis-types ;*
- 3. réformer l'arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle de devis type en prévoyant trois niveaux de prestations définies de façon suffisamment précise pour faciliter la lecture et la comparaison des offres des différents opérateurs ;*
- 4. faire tenir à jour par les préfets la liste des opérateurs habilités et la publier sur le site internet de chaque préfecture.*

*Aux collectivités territoriales et à leurs groupements :*

- 5. exercer la compétence tarifaire dans toute sa plénitude, quel que soit le mode de gestion du service funéraire ;*
  - 6. renforcer le contrôle des contrats de délégation de service public, en particulier en ce qui concerne la tarification et la fiabilité des coûts.*
-

## Réponses

|   |     |
|---|-----|
| Réponse du ministre de l'économie et des finances .....   | 225 |
| Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ..... | 226 |
| Réponse du maire de La Balme-de-Sillingy .....  | 232 |
| Réponse du maire de Mably .....   | 233 |
| Réponse du maire de Marseille.....  | 234 |
| Réponse de la maire de Paris .....  | 236 |
| Réponse du maire de Sées .....  | 237 |
| Réponse du maire de Toulouse, Président de Toulouse Métropole .....   | 237 |
| Réponse du directeur général des services funéraires de Montpellier Méditerranée Métropole (SAEML) .....          | 238 |
| Réponse du président du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (SIFUREP) .....                  | 239 |
| Réponse de la directrice générale de la société d'économie mixte des pompes funèbres de Paris (SAEMPF).....       | 240 |

### **Destinataires n'ayant pas observation**

|  |
|--|
| Ministre de l'action et des comptes publics  |
| Ministre des solidarités et de la santé  |
| Maire d'Auxerre  |
| Maire de Brix  |
| Maire de Cholet  |
| Maire de La Roche-sur-Yon  |
| Maire de Lorient   |
| Maire de Lyon  |
| Maire de Méru  |
| Maire de Mulhouse  |
| Maire de Yutz  |
| Président des pompes funèbres intercommunales de la région lyonnaise (PFIAL)                   |
| Directrice générale des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération tourangelle (PFIAT) |

### **Destinataires n'ayant pas répondu**

|  |
|--|
| Ministre de l'intérieur  |
| Maire de Chambéry  |
| Maire d'Elbeuf   |
| Maire de Montluçon   |
| Maire de Saint-Denis de La Réunion   |
| Président des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise (SEM PFI) |
| Présidente des pompes funèbres intercommunales de la région de Saint-Brieuc      |



**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES**

*Je vous remercie d'avoir porté à ma connaissance ces remarques sur la gestion des opérations funéraires, ainsi que les recommandations qui sont les vôtres. Je souscris de manière générale aux observations émises par la Cour des comptes dans ce rapport sur la nécessité de poursuivre les efforts mis en œuvre durant ces vingt-cinq dernières années afin d'atteindre pleinement les objectifs fixés par la loi n° 93-23 du 8 janvier 2008 dite « loi Sueur », de garantie de la concurrence et de protection des familles confrontées à la perte d'un proche.*

*Vous soulignez tout d'abord une diversification de l'offre en termes de services. Vous mettez en avant le caractère très concentré de ce secteur en expansion. Je partage vos souhaits de mise en place d'orientations stratégiques afin que les acteurs publics puissent améliorer leur compétitivité et faire évoluer l'environnement concurrentiel. Le renforcement des contrôles des contrats de délégation et l'exercice de leur compétence tarifaire par les collectivités territoriales délégantes me semblent être favorable à de tels objectifs. Plus généralement, je rejoins vos recommandations en matière de renforcement de l'animation concurrentielle.*

*Vous alertez sur la mise en place de pratiques discriminatoires par les chambres funéraires qui tentent d'évincer leurs concurrents en matière de services extérieurs des pompes funèbres. Sur ce point, suite à des enquêtes menées par la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF), l'Autorité de la Concurrence a sanctionné, à plusieurs reprises, des entreprises qui ne respectaient pas le caractère de neutralité imposé aux chambres funèbres.*

*Vous précisez également un manque de transparence des prix préjudiciable aux familles endeuillées. Vous proposez un renforcement des contrôles et une subordination de l'habilitation à exercer un service de pompes funèbres à la transmission de devis types. Enfin, vous appelez à une réforme des devis types pour faciliter la lecture et la comparaison des informations.*

*J'estime nécessaire de protéger les familles endeuillées dans ces moments de vulnérabilité. La diffusion d'informations détaillées et les exigences de transparence des prix ont particulièrement vocation à permettre aux familles affectées d'effectuer des choix éclairés. Des dispositions spécifiques ont d'ailleurs été prises de manière à multiplier les vecteurs d'information et je rappelle la vigilance de mes services sur ces points. En outre, la DGCCRF exerce d'importantes opérations de contrôle. La dernière enquête d'ampleur nationale, effectuée entre 2017 et*

2018, a été effectuée par 67 directions départementales auprès de près de 600 établissements funéraires de tout type. Les manquements constatés (absence d'affichage de prix, absence de devis, non-respect des devis types) ont été sanctionnés et les professionnels se montrent par ailleurs réactifs et enclins à se mettre en conformité avec la réglementation.

La subordination de l'habilitation à la présentation de devis types et le renforcement des contrôles qualitatifs des crématoriums relèvent de l'expertise du ministère de l'Intérieur ainsi que du ministère des Solidarités et de la Santé. Concernant cependant la réforme des devis types, la mise en place de trois modèles de devis pourrait venir compléter les dispositions déjà existantes et ainsi faciliter les comparaisons de prix, encore peu appliquées. Un dépôt numérique des devis types chiffrés sur le site de la préfecture et une actualisation plus fréquente de la liste des opérateurs habilités par les préfectures me paraissent également être des réformes souhaitables.

En tout état de cause, pleinement conscients des particularités du secteur des services funéraires et du besoin de protection des familles endeuillées, mes services poursuivront leurs enquêtes et le suivi de ce secteur.

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

#### Concernant le II/A/2 - Des délais contraints pour organiser les obsèques

La Cour relève que les délais contraints d'inhumation ou de crémation, entre 1 et 6 jours après le décès, sont une source fréquente de difficultés pour les familles. Afin d'y remédier, elle suggère aux ministères de l'intérieur et de la santé de diligenter une étude conjointe, notamment sur les motifs de demande de dérogation à ces délais, avant d'envisager le cas échéant une modification de la réglementation. Elle indique qu'une telle évolution permettrait aux agents de préfecture concernés de se concentrer sur leur mission de contrôle des opérateurs.

*Réponse :*

*La DGCL prend note du constat réalisé par la Cour mais tient à souligner que parmi les sollicitations qu'elle reçoit régulièrement tant de la part des parlementaires, des services de préfectures que des particuliers, aucune n'a à ce jour porté sur une difficulté liée aux délais réglementaires d'organisation des obsèques. Aucune préfecture n'a d'ailleurs, à ce jour, fait part à la DGCL de difficultés à traiter le nombre de dérogation au délai d'inhumation ou de crémation, propres à les détourner de leur mission d'instruction ou à envisager une modification de la réglementation.*

*Pour autant, le sujet pourra être soumis au groupe de travail du CNOF qui réunit les différents services de l'État concernés, les représentants des professionnels du funéraire, des élus locaux et des familles, afin d'évaluer les éventuelles attentes sur ce point.*

*Concernant le II/A/3 - Les difficultés spécifiques rencontrées pour respecter le choix de la crémation*

*Le rapport relève que l'accès au service public de la crémation n'est pas correctement assuré en certains points du territoire. Actuellement, 8 départements en métropole et trois outre-mer sont dépourvus de structure et plusieurs départements, dont la population dépasse un million d'habitants, disposent d'un équipement unique (Bas-Rhin, Haute-Garonne où le délai d'attente peut dépasser 10 jours, Val d'Oise, Yvelines).*

*La Cour indique que l'exercice de la compétence à un niveau supra communal dans les territoires à forte densité de population pourrait constituer une piste d'amélioration (seules 27 des 200 communautés d'agglomération ont la compétence « création, gestion, extension des crématoriums et des sites cinéraires »).*

*Réponse :*

*Le Gouvernement ne prévoit pas à court terme de rendre de nouvelles compétences obligatoires au niveau intercommunal, laissant aux collectivités la libre appréciation des modalités d'organisation de l'exercice de leurs compétences, au regard de leurs spécificités locales.*

*Les inégalités d'accès dans les mêmes délais à un crématorium selon les territoires est cependant un sujet bien identifié par les membres du CNOF qui étudient, dans le cadre de leur groupe de travail évoqué ci-dessus, les possibilités d'information et d'accompagnement des élus locaux, pour faciliter des prises de décisions susceptibles de développer des réponses adaptées à ce constat.*

Concernant le II/B/1 - Information limitée des familles

La Cour constate que plus de 60 % des communes contrôlées n'avaient pas mis les devis-type à disposition du public, car les opérateurs ne les auraient pas transmis comme l'impose pourtant la réglementation. Elle indique que subordonner le renouvellement de l'habilitation au respect de cette obligation améliorerait son respect, s'il était assorti du dépôt numérique des devis-type sur le site de la Préfecture (recommandation n° 2 en fin de rapport). Celui-ci pourrait avantageusement se substituer à un dépôt en mairie.

En outre, la Cour considère que les devis-type, tels qu'ils sont conçus, n'offrent pas suffisamment de lisibilité aux familles. Elle indique que certains opérateurs y ajoutent des options de nature et de prix très variables, ce qui les rend incomparables entre eux. Elle recommande par conséquent de réformer l'arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle devis type en prévoyant trois niveaux de prestations définies de façon suffisamment précise pour faciliter la lecture et la compréhension des différents opérateurs (recommandation n° 3 en fin de rapport).

Réponse :

Ces recommandations de la Cour rejoignent une réflexion conduite par le conseil national des opérations funéraires. Ce dernier s'interroge également sur l'optimisation de la mise à disposition des devis-type et vise à assurer une amélioration des pratiques. Ainsi, les bonnes pratiques en cours dans les départements de l'Isère, de Saône-et-Loire et du Rhône seront promues via le réseau préfectoral.

Concernant le III/A/1 - Conforter la mission nationale de concertation, d'animation et d'information du Conseil national des opérations funéraires (CNOF)

La Cour indique que le CNOF connaît des difficultés de fonctionnement récurrentes : des années sans réunion, des représentants des élus difficilement désignés, une fréquence de publication (rapport du CNOF) non conforme aux dispositions légales. Plus généralement, alors que de multiples questions restent encore posées, il n'aurait pas non plus formulé de propositions sur les sujets intéressant l'ensemble de la profession. Elle considère qu'à la lumière de ces constats, il est urgent de réformer et de faire vivre ce conseil.

Réponse :

Il convient de confirmer les termes du courrier du secrétaire général du ministère de l'intérieur, adressé à la Cour le 6 novembre 2017 en réponse au relevé d'observations provisoires relatif au rôle des services centraux du ministère de l'intérieur dans les opérations funéraires.

*Depuis 2017, l'ensemble des collèges du CNOF, et notamment celui des élus locaux, disposent de représentants désignés, et le conseil s'est réuni à minima deux fois par an.*

*Des groupes de travail émanant du CNOF sont par ailleurs réunis plusieurs fois par an. Ils sont chargés de conduire des réflexions sur les sujets des techniques de soins de conservation, de la dématérialisation des procédures, des nouveaux modes de sépulture, de la formation et des dimensions des équipements funéraires. Ces groupes de travail sont animés par la direction générale des collectivités locales et réunissent l'ensemble des collèges membres du CNOF qui y contribuent tous de manière très active.*

*Les réflexions conduites dans ce cadre ont permis de faire émerger des sujets qui intéressent la profession, les élus, les familles et l'administration. Ces travaux ont également permis de faire avancer de nombreux projets tels que la réforme de la formation, l'accompagnement juridique de l'essor de la crémation, l'amélioration de la connaissance de la profession et des équipements disponibles sur le territoire, la dématérialisation de la déclaration en mairie des actes consécutifs au décès...*

*S'agissant de la qualité du rapport du CNOF, il paraît effectivement nécessaire d'adapter son contenu aux nouvelles attentes du monde funéraire. Une réflexion est actuellement en cours pour faire évoluer ce travail tant sur le fond que sur la forme. Le déploiement à l'ensemble des préfectures du référentiel des opérateurs funéraires, destiné à dématérialiser l'instruction des demandes d'habilitation, permettra également de systématiser et de fiabiliser les informations contenues dans le rapport du CNOF.*

*La remise en cause du CNOF n'est évoquée par aucun de ses membres, qui, contrairement à la Cour, se félicitent de son fonctionnement et le font savoir. En effet, les professionnels du funéraire, comme d'autres, ont besoin de s'exprimer, de se faire entendre, de parler de leurs conditions de travail et disent apprécier de le faire dans le cadre institutionnel du CNOF.*

#### Concernant le III/A/2 - Renforcer les garanties sur la qualité des prestations

*La Cour pointe une insuffisante coordination entre la préfecture (qui délivre les habilitations), la DIRECCTE (garante du respect du droit à la concurrence) et l'ARS (chargée de délivrer les certificats de conformité des équipements). Elle relève qu'en l'absence d'instructions et d'outils communs, les procédures mises en place pour délivrer les habilitations sont hétérogènes d'une préfecture à une autre. Elle indique enfin qu'il serait utile que la réflexion en cours au sein du groupe de travail formation du CNOF, visant à intégrer la déontologie dans les formations, soit étendue aux jurys.*

*Réponse :*

*La Cour indique que les préfetures gèrent le dispositif d'autorisation, qu'il s'agisse de l'organisation des obsèques, de l'exercice de la profession par des opérateurs ou la création des équipements.*

*Concernant ce travail d'instruction, les préfetures disposent d'ores et déjà d'un guide juridique réalisé par la direction générale des collectivités locales, leur permettant de s'appuyer sur la même interprétation du droit. L'hétérogénéité des procédures de délivrance d'habilitation a cependant bien été relevée par la direction générale des collectivités locales et plusieurs réponses seront apportées dans les prochains mois dans le cadre de la dématérialisation de l'instruction des demandes d'habilitation.*

*Le référentiel des opérateurs funéraires est un système d'information qui constituera une base nationale des opérateurs habilités par les préfetures. Le déploiement, prévu au premier semestre 2019, a été l'occasion de s'interroger sur les pratiques des préfetures. Cette réflexion a conduit le CNOF à proposer un formulaire unique de demande d'habilitation par les opérateurs funéraires. Une formation destinée à l'ensemble des agents de préfecture utilisant le référentiel des opérateurs funéraires va permettre, courant 2019, de rappeler les règles de droit en matière d'instruction des habilitations et d'harmoniser ainsi les pratiques de l'ensemble des préfetures. Le déploiement de ce nouvel outil sera l'occasion d'actualiser la circulaire du 15 mai 1995 en matière d'habilitation.*

*La mise en ligne du référentiel des opérateurs funéraires prévue au premier semestre 2019, permettra un accès généralisé à la liste de l'ensemble des opérateurs habilités de France, partout sur le territoire, via un même dispositif, de manière actualisée et facile d'utilisation. Ainsi, concernant la recommandation n° 4 en fin de rapport, relative au fait de demander aux préfets de tenir à jour la liste des opérateurs habilités et de la publier sur le site internet de chaque préfecture, il s'avère qu'en application de l'article R. 2223-71 du code général des collectivités territoriales, le préfet établit la liste des opérateurs auxquels il a accordé une habilitation et la met à jour chaque année. Cette liste doit être affichée dans les locaux d'accueil des chambres funéraires, des chambres mortuaires et des crématoriums et y est tenue à la disposition des familles. En pratique, cette liste est souvent disponible sur les sites internet des préfetures. Néanmoins, lorsque le référentiel des opérateurs funéraires sera déployé, dans le courant du premier semestre 2019. Cette liste sera automatiquement mise à jour et mise en ligne sur le site des préfetures.*

*La dématérialisation de la demande d'habilitation des opérateurs funéraires, sur la base d'un dossier uniforme sur le territoire national, est actuellement à l'étude au sein des différents services concernés. L'ensemble des possibilités techniques et la mesure, tant de la faisabilité que des contraintes et des enjeux liés à la dématérialisation et, par exemple, à l'autorisation pour les opérateurs d'effectuer en ligne des modifications, sont envisagés. Les résultats de ces travaux feront l'objet de validations au regard des pratiques développées par les services préfectoraux, avant d'être logiquement inscrits dans le cadre d'une programmation, (recommandation n° 1 en fin de rapport).*

*La Cour souligne que la loi ne prévoit pas d'éléments d'appréciation de la qualité du service funéraire et estime que le Conseil national des opérateurs funéraires pourrait élaborer des indicateurs en ce sens.*

*Réponse :*

*S'agissant de la qualité des prestations funéraires, elle peut être constatée d'une part du point de vue du respect du droit en vigueur prévu pour être protecteur des défunts et de leurs familles, d'autre part d'un point de vue plus subjectif qui relève de la relation entre une famille et l'opérateur funéraire qu'elle a choisi.*

*Les services de l'État, et notamment la DGCL, interviennent sur le premier point en vérifiant la cohérence des textes et leur bonne mise en œuvre visant à assurer le respect dû aux défunts, ainsi que la facilité et l'égalité de l'accès au service par les familles.*

*Concernant la pertinence du droit funéraire au regard de la qualité du service rendu, le CNOF a engagé un travail devant conduire à l'évolution de la réglementation relative à la formation et au diplôme des professionnels. L'objectif est de renforcer :*

- la qualité et l'harmonisation des formations ;*
- le cadrage du contenu et du format des épreuves ;*
- les garanties d'impartialité des jurys et la réalité du caractère national du diplôme.*

*Ces dispositions nouvelles figureront dans un décret et un arrêté en cours de préparation pour le CNOF du printemps 2019 et devraient contribuer à généraliser la qualité du service en matière funéraire.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE LA BALME-DE-SILLINGY**

*Le rapport pointe le manque de transparence des prix avec des contraintes réglementaires imposées aux opérateurs funéraires qui ne sont pas respectées. En effet plus de 60 % des communes contrôlées n'avaient pas mis, ou de manière partielle seulement, les devis-types à disposition du public car les opérateurs ne les avaient pas transmis. Je souligne qu'il y a un manque d'information auprès des collectivités quant à cette obligation qui est difficile à mettre en œuvre. Dans le cas où les devis-types sont bien transmis à la commune, j'attire votre attention sur le fait que les agents du service état-civil ne sont pas préparés et formés à informer les familles sur ces documents. Je m'interroge sur l'efficacité de confier ce rôle aux mairies.*

*Ainsi la préconisation de substituer le dépôt des devis-types en mairie par un dépôt numérique sur le site de la préfecture et subordonner le renouvellement de l'habilitation au respect de cette obligation semble être très pertinente et permettrait de mieux répondre à l'objectif d'améliorer l'information des familles.*

*Nous sommes également favorables à ce que le CNOF élabore des indicateurs pour apprécier la qualité de service, et que les résultats soient vérifiés au moment du renouvellement de l'habilitation. Une base de données nationale pourrait ainsi être constituée et permettre un benchmarking stimulant entre les opérateurs funéraires.*

*Enfin je souhaite évoquer la question des vacations funéraires qui n'est pas abordée dans le rapport. En effet, la surveillance des opérations de fermeture et de scellement du cercueil (lorsqu'il y a crémation ou lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt si aucun membre de la famille n'est présent) donne droit à des vacations comprises entre 20 € et 25 € (article L. 2213-13 CGCT) au profit des fonctionnaires territoriaux. Lorsque la surveillance est effectuée par un élu, aucune vacation n'est due. Le versement des vacations par les familles des défunts contribue d'une part à la complexité des démarches et d'autre part à l'évolution tarifaire qui leur est globalement défavorable, étant entendu que ces deux points sont dénoncés dans le rapport.*

*Les opérations de surveillance étant effectuées pendant les heures de service, la perception de vacations apparaît injustifiée et la suppression du paiement de celles-ci pourrait tout à fait s'entendre. La loi n'en serait que plus équitable au bénéfice de tous.*

---



### **RÉPONSE DU MAIRE DE MABLY**

*Le rapport d'observations définitives, notifié le 3 octobre 2018, a fait l'objet d'une présentation lors de la séance du Conseil Municipal du 26 octobre 2018, dont les recommandations associées pour les opérations funéraires, à savoir :*

- ✓ recommandation n° 8 : exercer les responsabilités de l'autorité délégante pour la gestion déléguée du crématorium ;*
- ✓ recommandation n° 9 : réexaminer les conditions d'exploitation de la chambre funéraire.*

*Je vous apporte, ci-après, certaines de mes réflexions, à la fois générales, et liées plus particulièrement à la délégation de service public du crématorium de Mably.*

*Je vous précise que le principe d'une gestion sous délégation de service public a été approuvé par délibération du Conseil Municipal du 18 mai 1998, afin de répondre à une attente de nos concitoyens par rapport au lieu de crémation, dont, le plus proche, à l'époque, se situait à Clermont-Ferrand (Puy De Dôme), soit à environ 120 km du territoire roannais.*

*Ce choix de gestion sous délégation a été adopté afin d'éviter à la Commune de supporter directement le lourd investissement nécessaire, conforté d'ailleurs, par la suite, par l'obligation de réaliser des travaux pour la mise en conformité au niveau des normes de protection de l'environnement.*

*Concernant la rétribution par le délégataire à l'autorité délégante, la collectivité ne disposait pas en 1998 de services compétents en matière d'analyse prévisionnelle de la rentabilité d'un tel équipement et n'a donc pas décidé d'instituer une quelconque redevance.*

*Rétablir une telle redevance dans le cadre de la délégation actuelle pose la question de la modification substantielle de l'économie générale de la délégation de service public d'origine.*

*La mise en place d'une redevance pourrait également conduire l'opérateur à répercuter ce coût supplémentaire dans les tarifs proposés aux usagers.*

*Comme vous l'évoquez dans votre présentation, le législateur a mis fin en 1993 au monopole communal des pompes funèbres dans un souci de mise en place d'une concurrence entre les opérateurs habilités. Cette vision libérale a introduit, de fait, la notion de rentabilité ; l'évolution bénéficiant, avec le recul, plus aux opérateurs qu'aux familles.*

*Concernant l'évaluation et le contrôle de cette délégation de service public, de telles missions requièrent de réelles connaissances dont ne dispose pas une Commune de notre strate (7 800 habitants), engagée toutefois dans une démarche de Gestion prévisionnelle de ses emplois, effectifs et compétences.*

*Par rapport à l'approche intercommunale, j'ai été à l'origine, en 2014, de la réflexion en vue d'un rapprochement des 2 crématoriums du territoire roannais, dans le contexte particulier de proximité, l'un situé à Roanne géré en régie directe municipale, et l'autre sur ma Commune en gestion de délégation de service public ; la municipalité de Mably souhaitant qu'une étude soit réalisée autour de la possibilité d'un transfert de compétence à la Communauté d'Agglomération. Ce dossier n'a malheureusement pas abouti.*

*Il est d'ailleurs à regretter l'absence d'un schéma régional des crématoriums qui aurait pu permettre que la Communauté d'Agglomération s'empare de cette question ; l'intercommunalité, étant à mon sens, tant d'un point de vue démographique que géographique, l'échelle la plus pertinente pour l'exercice de cette compétence. Le Sénat avait pourtant adopté le 27 mai 2014 une proposition de loi visant justement à instaurer un schéma régional des crématoriums, partant du constat que les crématoriums étaient en nombre insuffisant et que leur implantation géographique ne correspondait pas aux besoins, nécessitant une coordination à l'échelon régional.*

*En complément de mes propos, l'organisation d'obsèques constituant un poste important de dépenses pour les familles, la transparence reste certainement à développer tant au niveau de la nature des prestations que de la comparaison entre les tarifs pratiqués par les divers opérateurs. Aussi, la mise à disposition aux familles de devis conformes à des modèles définis par arrêté ministériel me paraît essentielle.*

---

## **RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE**

### ***Le délai pour organiser les obsèques***

*Les familles disposent d'un délai à 6 jours ouvrables maximum pour organiser les obsèques de leur défunt, la proposition qui consiste à augmenter ce délai permettrait effectivement de faire jouer la concurrence entre les opérateurs de pompes funèbres (devis) mais alourdirait le coût des obsèques car la durée du séjour du corps en chambre funéraire serait plus longue (elle est actuellement de 3 jours en moyenne)*

### ***L'information aux familles***

*Comme l'indique le titre du paragraphe : « l'information des familles est limitée » en matière de tarification des fournitures et prestations.*

*Les lois des 19 décembre 2008 et 16 février 2015 sont précises quant aux modèles de devis, mais beaucoup moins :*

- *quant au lieu de dépôt des devis : « dans les mairies », c'est un terme vague, quel service est concerné ?*
- *Et quant à leur communication aux familles : les devis seront-ils affichés ? Sous quelle forme seront-ils accessibles aux familles ?*

*Au-delà des devis qui sont une bonne indication pour évaluer le coût des obsèques, c'est à mon sens l'ensemble des tarifs des opérateurs publics et privés qui doit être communiqué.*

*En effet les tarifs des opérateurs publics sont de fait transmis en Préfecture après avoir été votés par les assemblées délibérantes, à l'inverse ceux des opérateurs privés ne le sont pas, ce qui laisse la possibilité pour ces derniers d'opérer des rabais, ristournes, ou remises en se basant sur des devis émanant d'opérateurs publics obtenus par les familles. Ces pratiques faussent le jeu de la concurrence.*

### ***La qualité des prestations***

*Il me paraît difficile de subordonner la délivrance de l'habilitation à la qualité des prestations offertes, car au-delà du respect des obligations de formation du personnel ou des règles d'hygiène et de sécurité, la notion de qualité reste très subjective : délai d'attente, accueil, comportement des agents ...*

### ***Les recommandations***

*À l'État :*

2. *subordonner le renouvellement des habilitations des opérateurs funéraires à la transmission régulière des devis-types et des tarifs ;*
6. *renforcer le contrôle des déclarations obligatoires et des pratiques.*

**Conclusion**

*Des points n'ont pas été abordés :*

*1/ Les déplacements au domicile pour l'organisation des obsèques hors les contrats-obsèques ne sont pas évoqués, il serait intéressant de préciser ce que les opérateurs funéraires peuvent faire et ne pas faire.*

*2/ Concernant les contrôles il serait souhaitable qu'ils soient diligentés par des personnes formées aux pratiques funéraires.*

**RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS**

*En ce qui concerne la tarification des opérateurs publics par rapport aux tarifs de leurs concurrents, la Ville de Paris rappelle qu'elle gère le service extérieur des pompes funèbres dans le cadre d'une Délégation de Service Public et a la volonté de rendre accessible à tous un service de qualité à des tarifs maîtrisés. Elle organise dans ce cadre des convois dits sociaux pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes. Ainsi que le note la Cour, les tarifs pratiqués par le service extérieur de la Ville de Paris sont inférieurs à ceux observés sur le marché, étant précisé que l'activité du service public représente environ 20 % du secteur funéraire sur le territoire parisien.*

*Concernant particulièrement l'offre en ligne à bas prix à 789 € dite « Révolution obsèques » mentionnée par la Cour et proposée par la SAEMPF, délégataire de la Ville, la SAEMPF s'est engagée à faire évoluer l'information en ligne lors de la prochaine évolution de son site pour améliorer encore la transparence du prix des prestations correspondantes. La SAEMPF précise toutefois que l'ensemble des informations concernant les prestations comprises dans ce tarif, de même que les prestations optionnelles et les prestations non comprises, sont indiquées dès la page d'accueil.*

### **RÉPONSE DU MAIRE DE SÉES**

*J'émet la proposition suivante:*

*« En France, les frais d'obsèques « des personnes dépourvues de ressources suffisantes », sont pris en charge par la commune du dernier domicile connu. »*

*Exemple: Personne indigente venant d'Alençon domicile connu, à 20 kms, hospitalisée à Sées, et décédée à l'hôpital de Sées dans les 48 heures.*

*Il s'agit bien à la collectivité du dernier domicile connu de pourvoir aux frais d'obsèques, soit la ville d'Alençon.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE, PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLE**

*Tout d'abord, vous pointez les délais dans lesquels les crémations sont réalisées dans le département de la Haute-Garonne, qui dépassent l'obligation légale de 6 jours, sauf dérogation.*

*Il convient en effet de constater que ce département n'est doté que d'un seul crématorium, implanté sur le territoire de Toulouse Métropole, plus particulièrement sur la commune de Cornebarrieu. En service depuis 1972 et exploité en régie, cet équipement est composé de deux fours. Ce crématorium est devenu métropolitain au 1<sup>er</sup> janvier 2016.*

*Du fait de l'augmentation des crémations, passées de 1556 en 2004 à 2134 en 2017, cette installation arrive à saturation, ce qui peut ponctuellement se traduire, comme vous l'avez indiqué par un accroissement des délais. Cette situation nécessite alors de réorienter les familles vers d'autres crématoriums.*

*Pour remédier à cette situation, Toulouse Métropole porte un projet de crématorium sur la commune de Toulouse, d'une capacité de deux fours, qui sera exploité sous forme de régie ; sauf à ce qu'un projet de partenariat avec un autre EPCI puisse se concrétiser. La date prévisionnelle d'entrée en exploitation est fixée à mi 2021.*

*Il existe également un projet d'équipement situé sur le territoire de la commune de Villefranche de Lauragais, hors du périmètre de Toulouse Métropole, sous forme de délégation de service public.*

*Ensuite, je tiens à relever que Toulouse Métropole, dans le cadre de sa politique d'amélioration continue du service des pompes funèbres, a mis en place un questionnaire de satisfaction qui accompagne systématiquement l'envoi de la facture aux familles. Il existe par ailleurs un registre (papier et en ligne) sur lequel les familles peuvent faire des remarques.*

*D'autre part, la gestion des actes de décès est informatisée depuis 1999 et les actes de décès postérieurs à 1960 ont été numérisés dès 1997.*

*Par ailleurs, les collectivités territoriales sont, de par la loi, dans l'obligation de restreindre leurs activités en matière funéraire, et hors champ de la crémation, aux seules familles résidant sur leur territoire, s'il s'agit d'un mode de gestion en régie, ou aux seules communes actionnaires, dans le cas d'une société publique locale (SPL). Ce principe a d'ailleurs récemment été réaffirmé par le Conseil d'État dans sa décision du 14 novembre 2018 « Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles », qui rappelle le nécessaire alignement entre l'objet social de la SPL et les compétences exercées par les personnes publiques qui en sont actionnaires.*

*Dans ces conditions et eu égard aux conclusions que vous portez sur l'ouverture à la concurrence du secteur privé, initiée par le législateur en 1993, il apparaîtrait opportun, dans l'intérêt des familles, que les collectivités territoriales puissent disposer de nouveaux outils juridiques leur permettant d'étendre leur activité funéraire au-delà des limites actuelles fixées par le législateur. À ce titre, je relève que les tarifs de la régie des pompes funèbres de Toulouse Métropole, qui se situent dans une moyenne basse, attestent de ce volet « social » de cette activité (coût moyen en 2016 : 2 575€ à Toulouse ; 2 704 € au Havre ; 3 150 € à Montpellier ; 3 039 € à Strasbourg...).*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES  
FUNÉRAIRES DE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE  
MÉTROPOLE (SAEML)**

*Dans un secteur concurrentiel fort, la SAEML-SFMA propose des offres funéraires permettant de répondre totalement aux souhaits des familles endeuillées, en matière d'installations opérationnelles et tarifaires. La qualité de son service est d'autant plus appréciable que la structure est récente.*

*Elle est également fortement reconnue par les usagers qui font état d'un taux de satisfaction de 99 % lors des enquêtes de satisfaction, afférentes à la certification AFNOR « N.F Services funéraires - Organisation d'obsèques », dont la structure est titulaire.*

*Le renouvellement du certificat normatif a été acté pour la période 2018- 2019.*

*Il est à souligner que la société a aussi mis en place avec succès de nouveaux services : prestations de gravures, accès au funérarium 24/24h, un site Internet, confortant ainsi sa position et sa notoriété.*

*Concernant la tarification générale, au regard de son positionnement tarifaire, la SAEML-SFMA se classe dans la catégorie des opérateurs funéraires généralistes, en dessous des opérateurs à hauts coûts et au-dessus des opérateurs à bas coûts.*

*Ainsi, les tarifs pratiqués par la SAEML-SFMA sont globalement inférieurs de 39 % pour les prestations courantes ou optionnelles.*

*Il est précisé que le tarif général de la SAEML-SFMA n'a fait l'objet d'aucune augmentation sur les exercices 2017 et 2018. Il en sera de même pour l'exercice 2019 (Conseil métropolitain - délibération du 03.12.2018), soit 3 ans.*

*L'exécution du plan de renouvellement (GER) de la société est correctement mise en œuvre de même que les engagements d'investissements de sa D.S.P.*

*En effet, la SAEML-SFMA doit prendre en charge un programme d'investissement (extension du centre funéraire évalué à + de 2,7 M€) pour un montant minimum et initial de 2 M€, indexé sur l'indice BT01 d'où le caractère prudentiel du niveau de sa trésorerie de 2,7 M€ dont 1 210 M€ de capital initial.*

*Outre la mise aux normes des installations du crématorium (filtration des effluents), la société s'est dotée d'un troisième appareil de crémation (investissement total de 1,2 M€), permettant la crémation de cercueils de grandes dimensions afin de palier à toute forme de discrimination.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL FUNÉRAIRE DE LA RÉGION PARISIENNE (SIFUREP)**

***Des autorités nationales et locales qui doivent pleinement assumer leurs responsabilités en matière de contrôle***

*Conseil national des opérations funéraires, préfetures : les responsabilités des autorités nationales*

*Il nous semble opportun d'ajouter un paragraphe sur la proposition du SIFUREP de créer un schéma métropolitain des crématoriums franciliens*

*Texte proposé : « Aucune coordination dans l'implantation des crématoriums n'existe actuellement entre les autorités concédantes ou les gestionnaires de ces équipements. Cette situation de superposition des rayons d'action des crématoriums augmente au gré des ouvertures successives d'équipements et elle fait porter un risque sur l'activité de plusieurs d'entre eux et l'économie des contrats de DSP en vigueur. Le Sifurep a mené en 2015 une étude relative à la « préfiguration d'un schéma métropolitain des crématoriums franciliens ». A la suite de ces travaux, le syndicat a engagé différentes initiatives auprès du Parlement et du Gouvernement afin d'obtenir des pouvoirs publics la mise en œuvre de schémas directeurs. Malgré la proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 mai 2014 déposé par M. Sueur et les amendements au projet de la NOTRe déposés en ce sens par le président du SIFUREP, aucune obligation légale d'instaurer un schéma n'existe à l'heure actuelle. La mise en place d'un schéma régional - tel qu'il avait été envisagé dans la proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 mai 2014 - reste particulièrement d'actualité dans le contexte francilien. »*

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA SOCIÉTÉ  
D'ÉCONOMIE MIXTE DES POMPES FUNÈBRES  
DE PARIS (SAEMPF)**

*En qualité de représentante légale des Services Funéraires Ville de Paris, je suis naturellement attachée à la défense des intérêts publics dans le domaine funéraire.*

*C'est donc avec plaisir que nous avons pu relever les points de satisfaction de la Chambre sur les pratiques du secteur public dans ce domaine, notamment le fait que sur les prestations qu'elle a elle-même choisi de comparer, le plus souvent, les prix unitaires sont à l'avantage des opérateurs publics (dont les SFVP) et répondent donc à leur engagement de proposer des prestations au meilleur prix.*

*Néanmoins, le domaine funéraire nous semble bien plus large et la simple prise en compte d'une analyse économique de ce domaine est réducteur. Réducteur notamment des avancées formidables que le service public, dont principalement les acteurs de l'économie mixte, ont pu apporter à ce domaine en pleine mutation.*



*N'oublions pas que les pratiques ont été révolutionnées dans le secteur funéraire, la crémation a été multipliée par 40 en une génération, plus de 25 % des Français de plus de 50 ans sont détenteurs d'un contrat de prévoyance obsèques (étude XERFI - octobre 2017), la perte des pratiques religieuses a aussi engendré une perte de rites et de nouvelles évolutions sont encore en marche, nouvelles pratiques avec l'aquamation, la résomation, nouvelles attentes avec les évolutions écologiques et environnementales, et nouvelles économies avec de nouveaux intervenants à la recherche d'une Uberisation du secteur.*

*Nous regrettons que la Chambre n'ait pas apporté un éclairage sur les avancées anthropologiques, sociétales, écologiques, environnementales auxquels le service public a contribué. Pour n'en citer que quelques-unes : les principes éthiques du traitement des restes issus des crémations, le travail sur la réalisation de rites liés à la crémation, les études sur les impacts écologiques de la crémation.*

*Le service public, outre le rôle de modérateur de prix que la chambre met en valeur, a aussi un rôle essentiel d'exemplarité et d'innovation dans un secteur en majeure partie aux mains d'entreprises privées et de fonds de pensions. Ces attentes sont au cœur des valeurs du service public et permettent de garantir la protection de l'intérêt des familles dans une saine concurrence.*

**Concernant les points spécifiques qu'a relevés la Chambre :**

*Malgré le constat favorable aux opérateurs publics concernant les prix proposés, la Chambre constate que : « Le renforcement des dispositions visant à éclairer le consommateur n'a pas permis jusqu'alors de faire bénéficier les familles d'une évolution du coût des prestations plus en adéquation avec celle des autres services marchands. »*

*Ce constat de la Chambre, nous le partageons, en notre qualité de Société d'Économie Mixte parisienne et de délégataire de la Ville de Paris, depuis 20 ans.*

*La concentration du marché avec des stratégies fortes de croissance externe induisent une forme de surenchère à l'acquisition qui se traduit souvent par une augmentation du prix des obsèques.*

*Nous sommes aussi dans un marché « fermé » où la décision, de plus, est contrainte par le temps et l'émotion. Lorsqu'une personne est décédée il n'est pas possible de sursoir longtemps aux décisions concernant l'organisation des obsèques pour mettre en concurrence les opérateurs.*

*La Chambre recommande une action plus forte sur la publication des devis-types et une clarification de ces devis.*

*Nous ne partageons pas intégralement cet avis, notamment sur l'intérêt de la publication par les communes des devis-types, et recommandons plutôt des adaptations des orientations actuelles.*

*Le cadre du devis-type laisse chaque entreprise libre du contenu qu'elle propose sous la simple réserve que les prestations soient organisées en présentation conformément au cadre défini.*

*Chaque opérateur peut librement définir différents devis-types et ensuite les déposer en Mairie.*

***1. La publication en mairie nous semble générer plus de risques de concurrence déloyale, de risque de recours contre les mairies et de charges administratives que de réels avantages pour les familles, mais nous appliquons la réglementation en l'état.***

*La chambre propose que les entreprises adressent deux ou trois devis-types correspondant à des niveaux de prestation différents sur la base de critères précis.*

*Prenons l'exemple de Paris, 160 agences de pompes funèbres qui déposeraient donc chacune par exemple un devis premier prix, un moyen de gamme et un haut de gamme pour la crémation et pour l'inhumation. Soit six devis par 160 agences : 960 devis différents à consulter par les familles !*

*Chaque entreprise pouvant déposer des devis auprès de toute autre commune, la question se pose bien sur toute la France.*

*Quels seraient les critères d'ordre d'affichage objectifs qu'il s'agisse d'affichage papier ou dématérialisé ? Quelles comparaisons possibles pour les familles dans ces conditions ?*

*Quels seraient les modalités de mise à jour de ces devis ?*

*Cette solution n'amènerait-elle pas des risques de dérives concernant les modalités de communication aux familles et des risques d'exposition des communes et des fonctionnaires à des recours d'opérateurs s'estimant lésés ?*

*Comment serait contrôlée l'application réelle de ces devis publiés dans chaque entreprise funéraire ?*

*Car en réalité, ce qui importe pour la famille est bien la facturation qui lui est appliquée, plus que les éventuels devis affichés.*

***2. Contrôler l'application de la terminologie des prestations et renforcer sa transparence.***

*Le cadre du devis réglementaire a permis de définir les termes notamment des prestations obligatoires. Pourtant, aujourd'hui, les dénominations restent souvent diverses.*

*Comment comparer des frais de démarches et des honoraires, par rapport à des frais de formalités et ou des frais d'organisation d'obsèques, comment être certain que ces facturations recouvrent les mêmes services et surtout les services nécessaires ?*

*Comment comparer la différence de prestation entre un maître de cérémonie ou un chauffeur ordonnateur ?*

*Dans ce cadre, pour l'intérêt de la compréhension des familles, le contenu des prestations pourrait être précisé réglementairement. Un maître de cérémonie comme un conseiller funéraire doivent être titulaires des diplômes correspondants, cette obligation pourrait être rappelée sur les devis et contrôlée régulièrement par les services de l'État.*

*Les entreprises sont-elles même habilitées en fonction des prestations qu'elles délivrent.*

*Là encore, la prestation est-elle délivrée et contrôlée par l'opérateur funéraire ou est-elle simplement sous-traitée ? Cette information devrait être connue des familles pour éclairer leur choix.*

*Dans un avenir proche, nous pouvons aussi nous poser la question de la localisation des services :*

*Une plateforme téléphonique au service des familles sera-t-elle en France ou à l'étranger ?*

*Les obligations réglementaires appliquées seront-elles basées sur la réglementation française ou étrangère ?*

*L'hébergement du site qui traitera les informations sera-t-il en France ?*

*Quelles seront les informations obligatoires dont les familles pourront disposer sur ces questions ?*

*Les autres recommandations de la Chambre n'amènent pas de remarques de notre part, mais nous espérons que la Chambre prendra en compte dans son analyse les apports sociétaux, environnementaux, éthiques et écologiques des acteurs du service public au titre de leur engagement dans les valeurs du service public au-delà d'un simple exercice économique.*

---



### 3

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

---

### *PRÉSENTATION*

---

*Le Mobilier national et les manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie (MNGBS) ont été érigés en service à compétence nationale par un arrêté du 23 décembre 2002. Rattaché à la direction générale de la création artistique (DGCA), le MNGBS aurait pu l'être à la direction générale des patrimoines (DGPAT).*

*Ses collections comportent près de 100 000 objets, dont seulement 20 % sont en dépôt. Son coût budgétaire s'établit aux environs de 25 M€, dont 19 M€ de crédits rémunérant les 350 agents qu'il emploie sur sept sites éclatés. Il ne dispose pas d'équivalents à l'étranger où les missions correspondantes sont réparties entre des institutions muséales ou éducatives, les fonctions support des administrations publiques, voire des entreprises privées.*

*Le Mobilier national a déjà fait l'objet de plusieurs communications de la Cour, en 1984<sup>175</sup>, 1993<sup>176</sup> et 1997<sup>177</sup>. Ces travaux portaient essentiellement sur la sauvegarde des collections et se concluaient par des jugements particulièrement sévères. Si, depuis, certaines évolutions sont intervenues parmi lesquelles de significatifs efforts de récolement, l'amorce d'une rationalisation des implantations et l'explicitation de procédures de gestion, le contrôle a montré que la situation du MNGBS restait très préoccupante.*

---

<sup>175</sup> Référé au Premier Ministre et insertion au rapport public annuel.

<sup>176</sup> Insertion au rapport public annuel.

<sup>177</sup> Référé au Premier Ministre et insertion au rapport public annuel dans le cadre d'une enquête portant sur les comptes et la gestion du Centre national des arts plastiques ainsi que des collections du Mobilier national et du Fonds national d'art contemporain.

---

*En effet, la réunion des activités assurées au sein de ce service à compétence nationale, dont on peine à vérifier la synergie, s'avère peu propice aux évolutions (I), que pénalisent au premier chef les faiblesses de la gestion des ressources humaines (II), alors que l'accomplissement des missions reste marqué par de nombreuses déficiences (III).*

---

## **I - Une configuration propice à l'immobilisme**

Dans son périmètre actuel, le MNGBS est issu du regroupement, en 1937, du Mobilier national, institution héritière du garde-meuble de la Couronne, en charge de l'ameublement des lieux de pouvoir, et des manufactures de production d'œuvres textiles (tapis, tapisseries et dentelles), historiquement vouées à pourvoir cette fonction d'ameublement en tapis. Lui ont également été adjoints les ateliers de dentelle d'Alençon et du Puy, et, ultérieurement, l'Atelier de Recherche et de Création (ARC) créé en 1964 à l'initiative d'André Malraux. Longtemps simple administration du ministère chargé de la culture, il a été érigé en SCN en 2002 pour lui conférer une autonomie accrue de fonctionnement.

Si ses ascendances lui valent d'être auréolé d'un incontestable prestige, le MNGBS, tel qu'il est aujourd'hui constitué, se présente comme une structure dont la configuration et la culture interne sont à maints égards peu favorables à l'inscription de ses activités dans une dynamique de recherche de performance et d'efficacité économique.

### **A - Une cohérence d'activités de moins en moins nette**

L'arrêté du 23 décembre 2002 définit les cinq missions du MNGBS : l'ameublement des résidences présidentielles et des hautes administrations de l'État ; la création d'œuvres d'art textile et de mobilier contemporain ; la protection et l'entretien des collections du patrimoine mobilier de l'État ; la transmission des techniques traditionnelles et la mise au point de nouvelles techniques des métiers d'art correspondants ; la valorisation par tous moyens du patrimoine qui lui est affecté.

Rapportée aux origines de l'institution, cette déclinaison d'activités relève en principe d'une certaine logique : la fonction d'ameublement des lieux de pouvoir, qui se traduit par la gestion, la mise à disposition et l'entretien, au sein d'ateliers *ad hoc*, d'un stock de meubles et d'objets, n'exclut pas que certains d'entre eux aient ou acquièrent une valeur patrimoniale impliquant une protection particulière ; elle suppose en outre que cette collection incorpore au fil du temps des créations contemporaines « de prestige » ayant vocation à témoigner du savoir-faire et de la qualité des métiers d'arts français. Or, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, la conjugaison des différentes missions du Mobilier national s'inscrit de moins en moins dans cette perspective.

Ainsi, le relatif désintérêt, depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, des commanditaires publics pour ses productions a-t-il pour conséquence un exercice « en vase clos » des activités correspondantes. S'en trouvent distendus les liens les unissant à la gestion et à l'usage des collections existantes, activités par nature plus ouvertes sur l'extérieur. Aggravée par l'éclatement géographique des sites de production, cette situation se traduit dans un organigramme structuré autour de deux départements principaux : d'un côté, celui des collections, en charge de la gestion du stock existant et de son entretien par sept ateliers, et de l'autre, celui de la production, qui regroupe trois manufactures et deux ateliers-conservatoires, mais n'inclut curieusement pas l'atelier de recherche de création (ARC) directement rattaché au directeur.

Par ailleurs, la conjugaison des différentes fonctions relatives à la gestion des collections se heurte à la difficulté croissante de concilier la conservation d'un patrimoine d'objets de grande valeur avec leur usage à fin d'ameublement. D'une part, cet usage mobilier n'est plus toujours compatible avec les normes qui régissent l'exposition de nature muséale à laquelle certains d'entre eux devraient être assujettis (par exemple, les tapisseries). D'autre part, la différence d'approche qui peut exister en matière de restauration de meubles selon leur destination<sup>178</sup> engendre de réels conflits entre personnels scientifiques, militant pour une restauration minimale, et techniciens d'art, privilégiant une remise à neuf, pour laquelle ils ont été formés et dont ils considèrent qu'elle témoigne de l'excellence de leur savoir-faire.

---

<sup>178</sup> La restauration d'un meuble ne s'effectue pas de la même façon si celui-ci est destiné à l'exposition, auquel cas on s'efforcera d'en préserver au maximum la structure historique (restauration-conservation), ou à l'utilisation, qui commandera de faire prévaloir des considérations de solidité et donc des interventions plus lourdes visant à remplacer les parties endommagées par des éléments nouveaux, même s'ils sont refaits à l'identique (conservation-restitution).

### **La « guerre des colles »**

Les agents de l'atelier de menuiserie en sièges sont recrutés avec une formation initiale qui, pour plus des 4/5, est consacrée à la création de sièges et, pour une part mineure, à leur restauration. La frustration liée au décalage entre les compétences acquises et les travaux demandés qui, pour la plupart, portent sur des petites consolidations structurelles ou des réfections légères d'éléments décoratifs, explique que ceux-ci reçoivent quasi-systématiquement une interprétation maximaliste.

La « guerre des colles » constitue une bonne illustration de ces conflits. Les conservateurs privilégient les colles animales, utilisées depuis le XVIII<sup>ème</sup> siècle, moins adhérentes mais plus solubles et donc réversibles, aux colles vinyliques « indécollables » apparues après 1945, qui provoquent des arrachements préjudiciables à la valeur patrimoniale des objets, notamment au niveau des « assemblages ». Malgré des instructions explicites, les ateliers continuent de faire grand usage des secondes et, d'une manière générale, s'opposent fermement à ce que la validation par le département des collections constitue un préalable à leur intervention. Ainsi, n'hésitent-ils pas à opérer, contrairement aux procédures en vigueur, sans que le conservateur ou l'inspecteur en charge de la partie correspondante des collections ait préalablement validé leur plan d'action. Tel fut le cas, le 17 novembre 2016, pour la restauration d'un des huit sièges « Vaudreuil », partie d'un ensemble réalisé par le plus grand menuisier en sièges du règne de Louis XVI, Georges Jacob, dont il constitue le chef d'œuvre. Il en résulte qu'un de ces fauteuils, estimé aux environs d'un million d'euros en considération de sa rareté et de son extrême qualité, a vu sa valeur amputée dans une proportion inconnue.

Le rapport d'activité du MNGBS porte les stigmates de ce défaut de cohérence : réalisé certaines années seulement, il consiste en une collection des contributions des différents services ne faisant ressortir aucune vision de synthèse, ni ambition stratégique commune à l'ensemble.

En définitive, qu'il s'agisse de préserver des objets de qualité muséale des atteintes potentielles, voire inéluctables entraînées par leur usage en ameublement ou de définir les modalités optimales de restauration entre conservation et restitution, qu'il s'agisse de création directe ou de commande publique, de réalisation interne ou de sous-traitance motivée par des considérations de coûts ou de délais, qu'il s'agisse enfin de préserver ou de produire, la convergence voire la compatibilité des différentes missions n'est ainsi pas toujours aisée à assurer.



## **B - Un statut inadapté à la conduite du changement**

Malgré l'autonomie relative que lui confère son statut de service à compétence nationale, l'absence de personnalité juridique du MNGBS et son inscription dans le périmètre de gestion du ministère de la culture ne laissent pas d'opposer de nombreux freins à un pilotage dynamique de ses activités.

Fruit des circonstances, le rattachement du Mobilier national à la direction générale de la création artistique (DGCA) plutôt qu'à la direction générale des patrimoines (DGPAT) ne lui a pas pour autant valu de bénéficier d'un soutien particulier, ni même d'incitations spécifiques à développer la création de meubles ou d'objets contemporains. Dans ces conditions, le service se trouve en réalité dans un « angle mort » du champ des préoccupations et de la politique du ministère.

Par ailleurs, les modes de gestion qui découlent de son statut conduisent à priver le directeur du MNGBS d'une partie des leviers de pilotage indispensables à sa modernisation.

D'abord, les personnels du Mobilier national étant recrutés et administrés par le ministère dans le cadre des procédures en usage au sein des administrations centrales, son directeur ne dispose à leur endroit que d'une compétence de gestion de proximité. En conséquence, il n'est pas en mesure d'exercer pleinement le pouvoir hiérarchique qui devrait lui incomber. Les décisions importantes concernant les agents (recrutement, avancement, mesures disciplinaires, etc.) sont soumises à l'avis des commissions administratives paritaires du ministère ; elles s'inscrivent dans un schéma de cogestion avec les organisations syndicales où le directeur est le plus souvent réduit au rôle de spectateur, même s'il est parfois consulté.

Ensuite, s'agissant de ses ressources propres, la gestion des finances du service est compliquée par de lourdes procédures de rétablissement de crédits et de délégation d'attribution de produits, qui constituent autant d'obstacles à son développement économique.

Enfin, inclus dans le périmètre du ministère de la culture, le MNGBS est supposé bénéficier de son soutien opérationnel ; ses propres services support sont en conséquence très peu pourvus. Ils ne peuvent, de ce fait, fournir au directeur l'appui adéquat dans le déploiement de sa stratégie et la maîtrise de sa gestion. Sont particulièrement concernées les fonctions « systèmes d'information », qui emploient une à deux personnes, alors qu'il y en a six à sept dans les établissements équivalents, et « finances et affaires juridiques - achats », qui mobilisent cinq personnes, alors qu'il en faudrait au moins le double – sans que cela infère pour autant que les effectifs globaux du MNGBS soient insuffisants.

## C - Une stratégie qui peine à être formulée

La conduite du changement requiert dans toute organisation, *a fortiori* dans l'administration, une forme de constance qui suppose la durée. Or, depuis 2013, les responsabilités directoriales du MNGBS ont été assumées par cinq personnes différentes, dont deux en qualité d'intérimaires sur des durées anormalement longues.

Si la DGCA ne peut être tenue pour responsable des départs des deux directeurs qui ont précédé l'actuel, la longueur du processus de recrutement interroge : dans le premier cas, la possibilité d'une vacance était publiée dès le 23 novembre 2014, plus de six mois avant la nomination; dans le second, le ministère était précocement informé de la forte probabilité de cette nomination et le délai réel est encore supérieur au délai apparent. À deux reprises successives, il aura fallu sept mois pour désigner un directeur, alors que le poste suscite pourtant une pléthore de candidatures.

Par ailleurs, la répétition, dans les lettres de mission adressées aux différents directeurs, des mêmes objectifs de modernisation (gestion rationalisée des collections, renforcement de la visibilité, redéfinition de l'organisation spatiale des activités) n'a pas été suivie de véritables effets.

Outre la faible mobilisation de la tutelle et la rapide rotation des directeurs depuis 2013, la modernisation demandée se heurte à une culture professionnelle réticente au changement. Les représentants syndicaux réaffirment notamment avec constance, à chaque occasion, le caractère prééminent de la fonction d'ameublement ainsi que l'attachement à la « fabrication de biens inaliénables », qu'ils fassent ou non l'objet de commandes publiques. Ils s'opposent également au renforcement des fonctions d'exposition et au développement de la valorisation des activités, qu'ils qualifient de « commercialisation », en se prévalant d'une tradition mal comprise : ce sont d'abord des préoccupations économiques qui ont, en effet, suscité aussi bien la création des manufactures royales que celle de l'ARC, lequel était originellement destiné à permettre au style français contemporain de rivaliser avec les design italien ou scandinave dans l'architecture intérieure et le mobilier.

Si, malgré ces oppositions, le précédent directeur a pu finalement élaborer un projet de service, dont l'approbation par la DGCA n'a néanmoins pas été formalisée, son départ a laissé en suspens sa mise en œuvre. L'actuel directeur a quant à lui été chargé par la ministre d'engager une réflexion stratégique sur l'avenir de l'institution, dont les conclusions du présent contrôle de la Cour attestent qu'elle est désormais impérieuse.

## **II - Une gestion sclérosée des ressources humaines**

Les différentes activités du Mobilier national sont, pour l'essentiel, des activités de main-d'œuvre : la masse salariale représente près de 80 % des charges de fonctionnement de l'organisme. Or, la dilution des responsabilités entre le ministère et le directeur du MNGBS, et l'absence de mise sous tension des activités qui prévaut depuis de nombreuses années, ont pour effet d'entretenir une situation éminemment critiquable.

### **A - Une organisation en « vase clos »**

Sur les 358 personnes employées par le MNGBS au 31 décembre 2017, 201 étaient des techniciens d'art (TA) et 32 des chefs de travaux d'art (CTA). La plupart est entrée dans le service après une formation initiale qu'ils y avaient effectuée ; ils y restent le plus souvent pour l'ensemble de leur carrière – ceux d'entre eux qui se retrouvent, pour des raisons de santé, dans l'incapacité de poursuivre leur métier étant reclassés dans les services administratif, documentation, développement scientifique ou formation. La faible rotation des effectifs se traduit par une ancienneté moyenne particulièrement élevée (19,3 ans).

Ainsi, malgré les possibilités de mobilité que leur ouvre, en principe, leur appartenance aux corps du ministère de la culture, la majorité des agents concernés accomplissent leur vie professionnelle au sein de l'institution. N'ayant pour la plupart que des perspectives limitées d'évolution dans cet environnement, ils sont très attentifs à en préserver les caractéristiques principales et appréhendent d'autant plus les mutations que leur situation est relativement favorable en comparaison de celles de leurs homologues qui travaillent dans le secteur privé. Un exemple emblématique de cette gestion endogène des effectifs est donné par le cas d'un TA entré en conflit avec son chef d'atelier qui, après avoir demandé à changer d'atelier et de spécialité et obtenu de suivre une formation à cet effet, a passé le concours de CTA dans sa spécialité initiale et y est revenu dans une fonction qui lui permet de n'être plus placé sous l'autorité du chef d'atelier avec lequel il était en conflit.

Alors que les métiers d'art représentent aujourd'hui des dizaines de milliers de personnes et que de nombreuses formations de haut niveau sont désormais reconnues, les procédures actuelles de recrutement par voie de concours ne permettent pas au MNGBS de bénéficier de l'apport de compétences et d'expériences extérieures et variées. La composition des

jurys des concours de TA ou de CTA, qui comprennent souvent une forte proportion d'agents du MNGBS, les incline à privilégier la reproduction des pratiques qui ont cours dans les ateliers plutôt que de choisir des profils dont l'originalité pourrait être source de stimulations nouvelles.

Par ailleurs, les chefs et sous-chefs d'ateliers ou de départements, le plus souvent recrutés en interne, ne se distinguent des agents qu'ils doivent diriger, et avec lesquels ils ont largement partagé leurs expériences, que par cinq à dix ans d'ancienneté. Cette situation crée des solidarités et des habitudes, mais aussi des conflits de loyauté qui ne se résolvent pas toujours au profit de l'employeur. Les ateliers décident souvent *de facto* de qui sera placé à leur tête, alors que le chef précédent retourne lui-même « à l'établi », limitant d'autant l'autorité dont jouit le successeur.

Enfin, les taux d'encadrement des personnels, qui ne correspondent pas à la réalité des responsabilités exercées, dérivent avec le temps. Le taux d'encadrement des TA par les CTA a ainsi cru de façon importante en quatre ans, passant de un pour neuf en 2013 à un pour six en 2017. Le service compte aujourd'hui 32 chefs pour une dizaine d'ateliers et de manufactures, alors que les taux d'encadrement varient considérablement : de un pour deux à un pour 20 d'un atelier à l'autre.

## **B - Un faible temps de travail effectif et des conditions de travail laxistes**

Le règlement intérieur du service prévoit que les horaires journaliers qui s'appliquent aux ateliers sont de 8 h 30 à 16 h 40 du lundi au jeudi, et de 8 h 30 à 16 h le vendredi, avec une pause déjeuner fixée à 50 minutes, ce qui représente 36 heures de travail. Néanmoins, au titre de la « journée continue », l'éventualité d'une réquisition en urgence par le service de la présidence de la République a conduit à l'ajout d'une compensation de 30 mn par jour de travail effectif ; ainsi les 36 h sont comptées 38 h 30 et ouvrent droit à 12 jours de RTT. Au surplus, comme pour l'ensemble des personnels dépendant du ministère, les agents ont droit à deux pauses de 15 minutes chacune par jour. Le temps de travail effectif au Mobilier national est donc de 30 heures par semaine.

Le nombre de jours réellement travaillés sur une année est quant à lui encore plus faible. S'agissant des manufactures, les jours employés au tissage et à ses tâches connexes s'élèvent en moyenne à 150 par an, avec un plus haut de 176 en 2013 pour l'atelier de basse lisse de Beauvais et un plus bas de 120 en 2015 pour celui de Paris. S'agissant des ateliers de restauration, la moyenne du nombre de jours travaillés varie entre 120 et 130 par an.

Ce constat s'explique en partie par un taux d'absentéisme singulièrement élevé : le nombre de jours d'absences pour raisons de santé constaté en moyenne entre 2014 et 2017 varie entre 16,9 et 18,4 jours, à comparer à 12,3 jours dans la fonction publique d'État. Pour ce qui concerne l'absentéisme *lato sensu*, qui intègre la maternité, la formation, les grèves et les événements familiaux, le taux calculé pour le MNGBS sur la base de 224 jours théoriques varie entre 9,6 % et 10,5 %, à comparer à 4,6 % dans le privé en 2015. En outre, le constat peut être fait que 50 % des jours de congés pour maladie ordinaire sont le fait de 12 % des agents.

#### Un cas de cumul exorbitant

Parmi les cas emblématiques de ces dérives, figure notamment un des agents de l'ARC, qui exerce, par ailleurs, une activité libérale en ville. Absent plus de 14 semaines par an entre 2014 et 2017, il a fait en 2015 l'objet d'une sanction disciplinaire sur le triple motif d'activité non déclarée, de non-respect des horaires et des perturbations qu'il provoquait dans les travaux de l'atelier, en exerçant parfois son activité privée par téléphone durant les heures et sur les lieux de travail. Il a ensuite demandé à être autorisé à cumuler son activité privée et son emploi public, ce qui lui a été accordé sur avis favorable du MNGBS pour une année renouvelable le 3 septembre 2015. Cette demande mentionnait une rémunération mensuelle de 362 €. Cette autorisation n'a pas été renouvelée, mais l'agent n'en a pas moins continué à exercer ; il a formulé une nouvelle demande en février 2018, pour deux samedis par mois, alors qu'il pratique, selon les « Pages Jaunes », du lundi au samedi de 9h à 21h30. Cette situation dure depuis une trentaine d'années.

L'analyse de l'absentéisme par service montre que celui-ci n'est pas corrélé aux facteurs causaux traditionnels (âge, sexe, etc.). Ainsi les différences constatées paraissent difficilement justifiables : le nombre annuel moyen de jours de congés pour maladie ordinaire est de 4,6 dans l'atelier du Puy, dont les agents ont un âge moyen de 53 ans, quand il est de 21,4 dans celui d'Alençon, où l'âge moyen est de 45 ans ; il est de 15,5 jours dans les ateliers de haute et de basse lisse de Paris, où l'âge moyen est de 42 ans, quand il n'est que de 10,6 dans celui de basse lisse de Beauvais, où l'âge moyen est de 43 ans ; il est de 7,8 dans l'atelier exclusivement féminin de tapisserie décor (47 ans d'âge moyen), quand il est de 12,2 et de 18,8 dans les ateliers très masculins de menuiserie en sièges et d'ébénisterie, où les âges moyens sont de 38 et 48 ans.

Entre 2013 et 2017, le nombre des jours de congés pour maladie ordinaire par agent a été de 12,9, mais celui des 11 représentants titulaires du personnel au comité technique et au CHSCT s'élevait à 23,1 (+ 80 %) et celui des neuf représentants du syndicat majoritaire à 26,2 (+ 100 %), sans que ni leur âge moyen, ni leur sexe ne permettent de l'expliquer.

Au surplus, le temps de travail quotidien réellement effectué n'est pas connu. En effet, le respect des horaires n'est pas vérifié par un système d'horodatage et les retards ne sont pas consignés. Cette absence de contrôle est d'autant plus dommageable que les agents sont autorisés à utiliser les ateliers pour effectuer des travaux personnels, aussi bien pour leurs besoins propres que pour se constituer des compléments de revenu. Si cet usage est en principe encadré, le respect des restrictions qui sont prévues n'est assuré par aucun dispositif fiable de contrôle et notamment de contrôle des horaires durant lesquels il intervient.

#### **La « perruque »**

Le travail « en perruque » est l'utilisation, par un employé, du temps de travail ou des outils de l'entreprise pour effectuer des travaux qui ne correspondent pas à ceux pour lesquels il est payé. Cette activité est parfois connue et acceptée par l'employeur.

Au Mobilier national, la pratique est théoriquement encadrée par quatre notes successives de l'administrateur général puis du directeur en dates des 16 février 1998, 22 décembre 2004, 21 juin 2005 et 8 février 2018. Celles-ci prévoient notamment la consignation des travaux réalisés dans des cahiers, dont la tenue n'est plus aujourd'hui assurée si elle le fût jamais. Elles prohibent l'utilisation des machines du service ainsi que la mise hors service des alarmes incendie et définissent les heures durant lesquelles elle est théoriquement réalisée, avant ou après les heures de travail (les jours de semaine de 7h30 à 8h30 et de 16h40 à 19h00). Le respect de ces dispositions est si peu contrôlé qu'il a fallu interdire spécifiquement à un agent menuisier, pourtant retraité, de continuer à accaparer l'ensemble du parc machine pour réaliser des cuisines en aggloméré après le 31 décembre 2014. Le bruit que font les machines rend difficile l'usage de celles-ci pour la perruque hors des heures de travail car cet emploi serait alors immédiatement détecté ; il est dès lors probable que des travaux personnels soient réalisés pendant les heures de travail.

Il n'existe pas non plus de système de comptabilisation et de cantonnement de stocks qui garantisse que les matières premières utilisées soient apportées par les agents. Les budgets de matières premières consommées par les différents ateliers sont caractérisés par de fortes variations d'une année sur l'autre, sans que cette volatilité corresponde à une variation dans l'ampleur des travaux réalisés pour le MNGBS.

La relativité du temps de travail effectivement consacré par les agents à l'exercice du métier pour lequel ils sont rémunérés par l'État s'accompagne d'un laxisme quant au respect des règles et normes professionnelles. Ne facilitant guère l'exercice du pouvoir hiérarchique, la grande proximité des chefs d'atelier avec les agents qu'ils encadrent peut ainsi être à l'origine de heurts, voire de conflits violents, d'insultes ou de menaces proférés à l'endroit des responsables. La présence de quantités importantes d'alcool sur les lieux de travail est loin d'être réservée à la célébration d'événements exceptionnels. Anormale, cette situation renforce les risques d'accident de travail lors de l'usage des machines, sans compter les propos ou les agissements inappropriés auxquels elle peut conduire.

Bien qu'elles soient par nature répréhensibles, ces dérives de comportements sur les lieux de travail ne conduisent à aucune procédure disciplinaire.

### **C - Des rémunérations assorties d'avantages en nature**

Un chef de travaux d'art à temps plein perçoit en moyenne un traitement brut annuel d'environ 46 000 € en 2017 (35 000 € lors de l'accession au corps, 61 000 € en fin de carrière), un technicien d'art de 35 000 € (27 000 € en début de carrière, 48 000 € en fin de carrière). En outre, sans compter les produits inconnus du travail en « perruque », ces rémunérations ne constituent pas les seuls revenus ou avantages en nature perçus par les agents.

Ceux-ci bénéficient en effet d'une dotation annuelle pour l'acquisition de tenues ou de chaussures de travail (300 bénéficiaires), ainsi que, pour la moitié d'entre eux (150 bénéficiaires), de tenues de ville adaptées à un service partiellement réalisé dans les palais de la République. À cet égard, non tenus d'utiliser un uniforme aux couleurs de Mobilier national, les bénéficiaires sont libres de choisir leurs vêtements dans un certain nombre de commerces définis. Les conditions d'usage de ces dotations conduisent ainsi à les assimiler à des compléments de rémunération, variant de 100 € à 750 € pour 327 des 350 personnes à l'effectif. Depuis janvier 2018, l'utilisation d'une carte, qui étend significativement le nombre et la nature des commerces accessibles, ne garantit plus qu'il s'agisse de dépenses d'habillement et l'obligation faite de produire les factures n'a pas été suivie d'effets. Le service a indiqué à la Cour qu'il ferait à l'avenir respecter cette obligation.

Enfin, un nombre significatif (31) d'agents du MNGBS bénéficient de logements dans l'emprise parisienne des Gobelins, dont 10 par nécessité absolue de service (NAS), 13 en vertu d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA) et huit d'une convention d'occupation précaire (COP) pour un loyer moyen mensuel inférieur à 5 €/m<sup>2</sup>. Le ministère convient de la nécessité de poursuivre l'élimination des COP.

### **III - De nombreuses défaillances dans l'accomplissement des missions**

Les principales missions confiées au MNGBS sont mal remplies, qu'il s'agisse de la gestion des collections, de leur entretien, de leur enrichissement comme de leur valorisation ou de celle de ses savoir-faire.

#### **A - Des collections pléthoriques et insuffisamment documentées**

Fin 2017, le Mobilier national disposait d'une collection de meubles et d'objets (dont les objets textiles, tapis et tapisseries) représentant 100 000 à 110 000 pièces recensées. Si les meubles et objets *stricto sensu* paraissent correctement répertoriés, le fonds textile comporte, quant à lui, entre 25 000 et 35 000 pièces (soieries XVIII<sup>e</sup> et Empire, dentelles, drapeaux, tissus coptes et péruviens, mobiliers de campagne et passementerie, tapisseries de siège et les textiles sur rouleau) qui sont enregistrés sur des fiches cartonnées, elles-mêmes classées selon un ordre aléatoire et auxquelles n'est, dans certains cas, associé aucun numéro d'inventaire.

Au-delà de la mention qui figure dans les inventaires qu'il tient, de nombreuses lacunes affectaient encore les éléments de documentation<sup>179</sup>, dont chacune des pièces recensées devrait être pourvu et qui sont nécessaires au suivi de leur conservation. Le MNGBS n'a donc pas encore achevé, voire à peine entamé, le « chantier des collections », c'est-à-dire l'ensemble des opérations permettant d'assurer, non seulement sur le plan documentaire, mais aussi sur le plan matériel, la conservation sécurisée de ses objets.

---

<sup>179</sup> Photographie, caractérisation, localisation etc.



Au 31 décembre 2017, près de cinq ans après la priorité en principe donnée à la caractérisation scientifique des collections, plus de 72 % des objets recensés (hors fonds textile) restent « à différencier », c'est-à-dire à classer par catégorie de valeur<sup>180</sup>. De même, la localisation des objets demeure-t-elle encore imparfaitement connue : en mars 2018, selon la base de suivi des collections des objets mobiliers, elle était ignorée ou non renseignée pour 7 872 objets, soit un peu plus de 10 % du total, dont 173 à valeur patrimoniale, 272 à valeur culturelle, 2 421 usuels, 5 006 à différencier ou, selon les époques, 218 du XVIII<sup>e</sup> siècle, 1 604 du XIX<sup>e</sup> siècle, 4 222 du XX<sup>e</sup> siècle et même 66 du XXI<sup>e</sup> siècle alors que cette base a commencé d'être utilisée par le MNGBS à la fin des années 1990.

Par ailleurs, la fonction d'ameublement à laquelle sont, en principe, destinées les collections connaît une baisse tendancielle de ses usages. Le fait est que celles-ci correspondent moins que par le passé au goût et aux besoins des administrations depositaires, plus enclines à choisir du mobilier contemporain. La demande se porte ainsi de plus en plus vers des objets autres que ceux qui sont proposés par le MNGBS et qui ne constituent pas l'essentiel de ses stocks. Il en résulte que la répartition des meubles utilisés par les administrations entre, d'une part, ceux fournis par le Mobilier national et, d'autre part, ceux acquis ou loués directement se déporte de plus en plus vers les seconds, engendrant un flux soutenu de retour d'objets dans l'attente d'une improbable utilisation future. Le solde net des retours d'ameublement entre 2012 et 2017 représente un peu plus de 6 % des 32 500 objets déposés.

Les milliers de mouvements induits par cette activité sont assurés par un service dont les agents sont affectés, du fait d'une moyenne d'âge de ses personnels supérieure à 53 ans en 2017, par les troubles musculo-squelettiques et les accidents du travail provoqués par des années de manutention de charges lourdes. Le MNGBS a indiqué à la Cour qu'il envisageait d'externaliser au moins partiellement cette fonction.

---

<sup>180</sup> La nomenclature utilisée à cet effet par le MNGBS distingue les « biens culturels à valeur patrimoniale », les « biens culturels de valeur » et les « objets usuels ». La première catégorie désigne les biens culturels les plus précieux, chefs d'œuvre ou œuvres insignes qui ne sont susceptibles d'être utilisés comme meubles meublant que pour le Palais de l'Élysée et les pièces d'apparat des ministères et ambassades. Inaliénables, imprescriptibles et n'ayant pas vocation à être déclassés, ils appartiennent au domaine public. La deuxième catégorie concerne les biens appartenant également au domaine public et recouvre principalement des productions du MNGBS mais aussi des copies de qualité de meubles prestigieux.

La part très importante des collections conservée dans les réserves, l'est en partie dans des conditions de sécurité incertaines et exposée aux risques de vol, d'inondation ou d'incendie, notamment mais pas seulement à Rungis ; certains objets sont infestés de vrillettes xylophages<sup>181</sup>.

Ces constats invitent d'ores et déjà à s'interroger sur l'opportunité, pour le MNGBS, de conserver un volume aussi important de pièces dont près de 45 % du tiers qui est à ce jour caractérisé ont été rangées dans la catégorie des « usuels ».

## **B - Un patrimoine mal entretenu et dont l'enrichissement n'intéresse plus guère**

Fondé sur la présomption d'une corrélation forte entre l'ancienneté d'un objet des collections et sa valeur, l'article D.113-12 du code du patrimoine prohibe le dépôt d'objets antérieurs à 1800. Or, cette interdiction n'est pas respectée : plus de 2 000 objets antérieurs au XIX<sup>e</sup> siècle se trouvent chez des dépositaires autres que les services de la Présidence de la République, qui ne sont pas soumis à cette prohibition. Le ministère a indiqué à la Cour qu'il prévoyait de proposer l'abrogation de cette disposition.

L'appétit des services pour les objets du Mobilier national s'explique en partie par leur quasi-gratuité. L'article D. 113-17 du code dispose, en effet, que les administrations dépositaires ne supportent d'autres frais que ceux de mise en état, de transport, d'entretien et de restauration. Cette restauration est, en principe, effectuée par les ateliers du MNGBS, et, à défaut, par des prestataires habilités. Elle est précédée d'un devis qui, s'agissant des travaux réalisés dans les ateliers du MNGBS, est établi sur des bases très inférieures aux coûts réels : alors que le coût complet d'une journée de travail dépasse 600 €, le tarif pratiqué n'est que de 148 €, ceci afin de rester compétitif en comparaison de prestataires privés qui facturent pourtant entre 400 et 600 € la journée, mais qui travaillent trois à quatre fois plus vite.

---

<sup>181</sup> Notamment ceux du « musée du siège » transférés fin 2014 de la réserve Perret au Boulevard Ney puis en 2017 dans un entrepôt à Rungis 2.

Ces modalités ne permettent cependant pas d'obtenir le consentement systématique des dépositaires aux travaux de restauration des objets qu'ils ont en usage. Il en résulte que près de la moitié des restaurations nécessaires (hors Présidence de la République<sup>182</sup>) reste pendante (1 176 travaux en attente sur 2 370 estimés entre 2012 et 2017 pour un montant de 1,4 M€ sur un total de 3,2 M€). Ce sont les devis présentés par les ateliers du MNGBS qui suscitent les principales difficultés : 934 000 € (72 %) en attente contre 356 000 € (28 %) pour la sous-traitance extérieure, alors que la proportion est inversée pour les travaux terminés, 573 000 € (27 %) pour les ateliers contre 1 562 000 € (73 %) pour les restaurateurs privés.

Cette situation comporte le risque que les services dépositaires, pour s'épargner ces charges de restauration, renoncent à restituer les objets abîmés et les remettent dans des lieux où des dégradations supplémentaires sont à redouter.

La gestion de la file des travaux à réaliser, qui privilégie la saturation du plan de charge des ateliers du MNGBS sur le recours à la sous-traitance, n'a donc pas pour seule conséquence le renchérissement des travaux pour l'État mais aussi leur non réalisation, et donc la dégradation de son patrimoine.

Parallèlement à cette insuffisance d'entretien des collections, celles-ci ne bénéficient plus guère de l'enrichissement que devrait leur apporter la production issue des manufactures.

Sans doute cette situation est-elle pour partie imputable au fait que la commande publique de meubles ou d'objets – notamment textiles – de prestige n'intéresse plus vraiment les administrations. Néanmoins, le MNGBS ne fait pas, de son côté, preuve des initiatives qui permettrait de la susciter davantage, pas plus qu'il n'est appuyé ou encouragé en cela par la DGCA, pourtant chargée de stimuler la création contemporaine. À cet égard, il est dommageable qu'à l'occasion des grandes opérations de réaménagement qu'ont été le projet Balard du ministère de la défense ou la construction du nouveau palais de justice parisien, le Mobilier national n'ait pas été sollicité et n'ait pas plus proposé de fournir quelques meubles emblématiques ou de concevoir des prototypes en vue de faire réaliser des pièces en série d'ameublement plus courant mais néanmoins original.

---

<sup>182</sup> Le coût des remises en état des biens « envoyés » à la présidence est supporté par le budget du MNGBS.

Cette problématique de la demande n'en est pas moins fortement liée au facteur limitant que constitue l'insuffisante productivité des ateliers qui pourraient y répondre.

S'agissant des manufactures, la production quotidienne moyenne par personne employée à une opération de tissage au sein d'un même atelier varie amplement d'un trimestre sur l'autre : de 100,8 à 53,8 cm<sup>2</sup> aux Gobelins entre les deuxième et troisième trimestres 2015 ou de 73,4 à 164,4 cm<sup>2</sup> pour l'atelier de basse lice de Paris entre les premier et deuxième trimestres 2017. La productivité de l'atelier de basse lice de Beauvais est en moyenne de 150 cm<sup>2</sup> par licier et par jour quand celle de Paris n'est que de 75 cm<sup>2</sup>, cependant que dans les ateliers privés d'Aubusson, manufacture privée, elle est en moyenne de 500 cm<sup>2</sup>.

Entre 2007 et 2017, il n'est donc sorti en moyenne par an que trois tapis et six tapisseries d'environ 10 m<sup>2</sup> des manufactures du MNGBS. Et sur ces neuf pièces produites, cinq sont allées directement en réserve, tout comme l'intégralité des tapis de la Savonnerie terminés en 2016 et 2017 et neuf des 10 tapisseries de lice réalisées ces deux années.

Si l'on peut comprendre que l'absence de commanditaire, donc de destination d'usage, ne motive guère les agents – ce que corrobore, a contrario, l'exécution nettement plus rapide des pièces répondant à une demande explicite –, le constat qui peut être dressé au sujet de l'activité des manufactures est plus que préoccupant.

#### **Le « patrimoine » immatériel du MNGBS**

La perpétuation de techniques exceptionnelles est une des raisons d'être du MNGBS. Mais le caractère unique de ces savoir-faire pourrait aussi bien être interprété comme une marque d'obsolescence. La justification de son existence par ce motif suppose que les techniques correspondantes ne soient utilisées que par lui ou qu'elles soient menacées de disparition, et qu'elles constituent, au surplus, le seul moyen d'obtenir un résultat donné. Or, ce constat n'est pas toujours vérifié.

Deux techniques sont employées dans le tissage : la haute et la basse lisse ou lice. Les métiers de haute lisse sont utilisés pour les tapisseries et pour les tapis mais ne sont indispensables que pour les seconds du fait de la lourdeur de ceux-ci. Pour ce qui concerne la tapisserie, les métiers de basse lisse présentent l'avantage de permettre un travail plus rapide, alors qu'il est impossible de distinguer le type de métier sur lequel une tapisserie a été réalisée. Dès lors, la perpétuation de la haute lisse pour la réalisation de tapisserie interroge d'autant plus que les ateliers privés d'Aubusson n'y ont recours que pour les tapis.

Il n'est pas plus satisfaisant s'agissant de l'ARC. Si cet atelier a produit, en 52 ans, 1 041 objets, soit 20 par an, avec des périodes plus ou moins actives, son rythme de production est singulièrement faible depuis 2011 : seulement 25 objets ont été réalisés durant cette période (soit une moyenne inférieure à quatre par an), dont plus des trois quarts (19) sont inutilisés. Alors qu'il s'agissait à l'origine de donner aux designers français les moyens de travailler leur projet (prototype) pour ensuite mieux convaincre les éditeurs, la part des meubles édités est quasi-nulle.

Certains projets rencontrent ainsi des difficultés techniques – partiellement causées par la vétusté des installations et l'obsolescence des machines utilisées – qui allongent considérablement leurs temps de réalisation et distendent les liens entre les créateurs et l'ARC.

#### **Des projets inaboutis de l'ARC**

Un projet de table haute circulaire avec treillis métallique, commencé en 2013, n'était pas achevé mi-2018 et le treillis qui en faisait l'originalité n'a pas été réalisé : il a été abandonné au profit d'un trompe l'œil. De même, celui d'un bureau en chêne massif recouvert d'une coque en fibre de lin naturel n'est pas parvenu à obtenir la teinte recherchée et la volonté initiale de les éditer, et donc de les dupliquer, n'a pas prospéré, malgré l'intérêt manifesté par un investisseur privé sollicité par le designer. L'ensemble futuriste en fibre de carbone vernie brillant, conçu à partir de 2007 dans une perspective d'unicité assumée, a nécessité le recours à des techniques que l'ARC ne maîtrisait pas et qui lui ont été apportées par le Pôle de Plasturgie de l'Est (PPE).

### **C - Une valorisation insuffisante du patrimoine et des savoir-faire**

Alors que la richesse du patrimoine dont il a la garde aussi bien que la qualité des savoir-faire dans les métiers d'art qui y sont exercés constituent, pour le MNGBS, des leviers de valorisation économique et de rayonnement culturel, celui-ci peine à en faire usage et à développer en ce sens des activités qui relèvent pourtant de ses missions statutaires.

Certes, à travers sa mission d'ameublement et du fait des objets particulièrement remarquables que contiennent ses collections, l'institution entretient des pratiques constitutives d'une certaine forme de valorisation, ne serait-ce que culturelle, de son patrimoine : présence emblématique dans les lieux où le pouvoir se tient en majesté ; prêts à des institutions culturelles internationales renforçant le rayonnement de l'héritage ancestral ; expositions, événements culturels divers (« Rencontres des Gobelins », ateliers pour les enfants, visites du site et des ateliers). Mais les marges d'amélioration sont encore substantielles.

Le MNGBS ne dispose pas, malgré l'importance de ses emprises immobilières, qui représentent près de 23 000 m<sup>2</sup> à Paris, de lieu permettant d'accueillir en permanence une partie significative de ses collections. L'habitude a été prise depuis quelques années d'alterner dans la galerie Formigé, aux Gobelins, une exposition des collections patrimoniales et une présentation des créations récentes. Ni l'aménagement de ces espaces, ni une longue période de fermeture commencée en 1972 et achevée en 2007, ni le caractère limité du champ des collections qui n'inclut qu'une partie des arts décoratifs ne favorisent une fréquentation, dont les services tiennent un compte approximatif. À l'exception de l'exposition organisée pour la réouverture (« Trésors dévoilés 1807-2007 » ; 61 000 visiteurs ; 375/jour), le public est clairsemé : moins de 20 000 personnes en moyenne par exposition, 146/jour, un peu plus de 30 000 par an soit moitié moins que Sèvres, le coût net moyen par visiteur s'élevant dès lors à 19 €.

En outre, si le nombre d'objets prêtés à des institutions muséales tierces a cru significativement, notamment à partir de 2014, les statistiques de visiteurs des institutions bénéficiaires sont inconnues du MNGBS.

Par ailleurs, au regard des potentialités que recèle le MNGBS en la matière, le bilan de la valorisation économique de ses savoir-faire et de son patrimoine conduit à en constater la médiocrité. La stagnation de ses ressources propres sur 10 ans en témoigne de façon patente : celles-ci ne représentent en moyenne que 3 % de son coût total et cinq à six fois moins que celles de l'établissement public Cité de la céramique – Sèvres & Limoges.

Alors même que lui fait défaut une commande publique que le MNGBS n'a pas pour autant cherché à réactiver, la résistance de principe de ses personnels à toute perspective de commercialisation en direction du marché privé a singulièrement limité la portée des quelques initiatives qui ont pu être envisagées ou prises à cet effet. Ainsi, à titre d'exemple, le projet de faire réaliser une tapisserie sur un carton de l'artiste Baselitz, assortie d'une commercialisation d'exemplaires sous-traités à des ateliers privés<sup>183</sup>, s'est heurtée à une très vive opposition des représentants syndicaux au nom de la défense d'une vision strictement régaliennne des missions du MNGBS. Cette situation a participé des raisons qui ont contribué à l'abandon du projet.

---

<sup>183</sup> Le projet prévoyait que deux exemplaires soient produits par les manufactures (un pour le MNGBS, un pour l'artiste en paiement de son apport, au prix de revient unitaire de 300 000 €), et trois ou quatre exemplaires sous-traités à des ateliers privés et commercialisés par une galerie moyennant le versement d'une redevance unitaire de 100 000 € permettant de couvrir les coûts de l'épreuve destinée à l'artiste.

Cette résistance n'est peut-être pas insurmontable et la possibilité de travailler pour des commanditaires, même privés, pourrait d'autant plus motiver les agents qu'ils y seraient financièrement intéressés. Toutefois, les délais et les coûts de revient actuels semblent difficilement compatibles avec la compétitivité de ses productions.

#### **Le coût de revient élevé des productions des manufactures**

Avec une moyenne de 100 cm<sup>2</sup> par jour de tissage et de 300 € à 500 € de coût par jour, le prix de revient d'une production des manufactures s'établit entre 300 000 € et 500 000 €, notamment en raison de la faiblesse de la productivité mais aussi des coûts induits par une localisation dans Paris *intra-muros*. À quoi il faut ajouter, dans la perspective de vente à des acheteurs privés, des coûts de commercialisation qui sont loin d'être négligeables, même si le MNGBS s'arrange pour traiter directement avec les clients qu'il aurait démarchés et réussi à intéresser à ses produits. À tout le moins, le prix de vente ne saurait sans doute être inférieur à 1 M€ (voire beaucoup plus si le MNGBS recourt à des intermédiaires commerciaux) – donnée qu'il convient de rapporter aux prix constatés dans des ventes publiques pour des objets similaires (de 30 à 80 000 € pour une œuvre d'Aubusson inspirée et signée de Picasso).

Qu'il s'agisse des manufactures tout autant que de l'ARC, la réinscription des activités de production du MNGBS dans une dynamique de commande publique ou privée s'avère indispensable, non seulement parce qu'il y a lieu pour l'institution de s'acquitter effectivement de sa mission de valorisation, mais également parce qu'elle constitue un levier d'amélioration de la productivité de ces activités.

Enfin, dans la perspective de diminuer ses charges ou d'augmenter ses ressources propres et, par là-même, de dégager quelques marges de manœuvre financières lui permettant d'investir aux fins d'accroître son efficacité et son efficience, le MNGBS doit engager une politique d'optimisation de ses implantations immobilières, notamment en relocalisant hors des bâtiments historiques parisiens les activités de production dont la présence contrevient à la logique économique, de même qu'en recherchant des implantations moins onéreuses pour ses espaces de stockage situés en Île-de France.

Dans la même perspective, le MNGBS doit engager une politique volontariste de mise en vente des meubles et objets qui ne sont manifestement pas indispensables à la préservation de la qualité des collections dont il a la garde.

Sur ce point, il faut rappeler que les meubles et objets des collections du MNGBS, qui sont soumis au régime d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité applicable aux collections nationales, peuvent néanmoins faire l'objet d'un déclassement qui autorise dès lors leur cession. Il en va de même pour les objets qu'il produit et qui, en vertu des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 23 décembre 2002, entrent directement dans ses collections.

Au regard de la composition de ses collections, le MNGBS estime qu'environ 30 % des objets qu'il gère pourraient être aliénés ou mis au rebut. Il n'en reste pas moins que, de 2004 à 2013, les cessions n'ont concerné en moyenne que 150 objets par an, pour une valeur unitaire légèrement supérieure à 180 €, tandis que depuis 2016 les cessions réalisées après déclassements, notamment de meubles de style Empire, ne se sont pas avérées très productives : à peine plus de 1 000 € au total en 2017 pour trois ventes organisées lors du premier trimestre de l'année sans publicité sur le site internet, le compte Facebook ou le fil Twitter du MNGBS. Ces ventes au fil de l'eau ne sont pas le plus sûr moyen d'en maximiser les produits alors que si l'on s'en tient aux seuls objets usuels à ce jour caractérisés comme tels<sup>184</sup>, le gisement potentiel est estimé à 15 M€.

Compte tenu du prestige attaché à la marque « Mobilier national », il y a lieu de penser que de grandes ventes, organisées en recourant aux méthodes promotionnelles et à la « mise en scène » qu'emploient les maisons privées de vente en pareille circonstance, seraient de nature à augmenter sensiblement les ressources tirées d'une politique organisée de cessions dont l'opportunité ne semble pas contestable.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

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

<sup>184</sup> Ce qui ne fait pas entrer en ligne de compte les « biens culturels de valeur », évidemment pas les « biens culturels à valeur patrimoniale » et ne prend pas en considération la masse d'objets usuels incluse dans les 56 120 biens encore à différencier.



*Dès lors que ne sont plus avérées la cohérence opératoire et l'efficacité des interactions qui ont historiquement justifié la conjugaison de ces missions sous l'égide d'une même structure l'opportunité de conserver le MNGBS dans son périmètre actuel d'activités est une question qui doit être posée.*

*S'il estime que les métiers d'art ont encore besoin d'être soutenus et ne sont pas en mesure de perpétuer leur excellence hors son intervention, l'État n'en doit pas moins reconsidérer les conditions dans lesquelles les activités correspondantes peuvent continuer d'être exercées. Il convient de s'interroger, pour chacune d'elles, sur le besoin qu'a l'État d'en conserver la gestion directe – qu'il serait néanmoins indispensable d'assujettir à une rationalité économique minimale – ou sur l'intérêt qu'il pourrait avoir à les déléguer ou les sous-traiter, tout en demeurant le garant de la rigueur scientifique et de la qualité des prestations dont il serait alors le maître d'ouvrage ou le commanditaire.*

*Ce préalable doit ensuite conduire à s'interroger sur l'architecture organique et statutaire la plus appropriée à l'optimisation de ces activités. Dans cette perspective, deux options se présentent : soit conserver le périmètre actuel du MNGBS, mais au prix d'une profonde transformation de ses modes de fonctionnement, de sa gouvernance, voire de son statut ; soit procéder à une recomposition de l'ensemble, en distinguant :*

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

*En tout état de cause, il importe d'engager sans plus attendre la redynamisation des activités du MNGBS, la remobilisation de ses équipes et le développement de la valorisation de son patrimoine.*

*À cet effet, la Cour formule les recommandations suivantes :*

***La rationalisation du fonctionnement :***

1. *dans le cadre du futur schéma directeur immobilier, transférer sur des implantations moins onéreuses les activités de production installées à Paris et l'excédent des réserves qui ne pourrait être gardées à Pantin ou à Perret ;*
2. *recourir systématiquement à la sous-traitance chez les prestataires agréés dès lors que leurs devis sont inférieurs aux coûts complets des ateliers du MNGBS et en tirer les conséquences sur le format des effectifs de ceux-ci lorsque l'offre privée est performante ;*
3. *proscrire la « perruque », c'est-à-dire l'utilisation par les agents, à des fins privées, des moyens publics de production.*

***La remobilisation des équipes :***

4. *mettre en place un système automatique de suivi des présences sur les lieux de travail avec des badges individuels ;*
5. *prendre en compte dans les rémunérations indemnitaires (RIFSEEP) des agents des ateliers les qualités et quantités de leurs productions individuelles.*

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

6. *diversifier le recrutement des jurys de concours des métiers de restauration ;*
  7. *pour l'activité d'ameublement, mettre à l'étude la substitution d'une location mobilière assise sur la valeur d'assurance des objets déposés au système actuel de dépôt gratuit.*
-

## Réponses

|   |     |
|---|-----|
| Réponse du directeur du Mobilier national des manufactures<br>des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie ..... | 268 |
|---|-----|

### Destinataire n'ayant pas observation

|   |
|---|
| Ministre de l'action et des comptes publics |
|---|

### Destinataire n'ayant pas répondu

|                        |
|------------------------|
| Ministre de la culture |
|------------------------|

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU MOBILIER NATIONAL  
DES MANUFACTURES DES GOBELINS, DE BEAUVAIS  
ET DE LA SAVONNERIE**

*Nommé le 12 février 2017 à la tête du Mobilier national et des manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie en 2018, j'ai choisi de porter un projet ambitieux pour cette institution singulière, multiséculaire, fleuron du patrimoine français, de la création et de l'excellence des savoir-faire et des métiers d'art.*

*La feuille de route que je souhaite mettre en œuvre, et que j'ai présentée au Ministre de la Culture et à la direction générale de la création artistique, chargée de notre tutelle, s'appuie sur le travail de réforme engagé par mes prédécesseurs. Il s'agit d'inscrire pleinement cette institution dans son siècle. J'entends m'appuyer pour y parvenir sur le concours de l'ensemble du personnel qu'il convient de mobiliser sur une stratégie ambitieuse, claire et assumée qui redonne du sens et de la visibilité à une institution qui dispose d'atouts considérables et dont les richesses restent encore trop méconnues.*

*Au terme de son contrôle, 20 ans après un précédent contrôle intervenu en 1997, la Cour fait le constat sévère, d'une institution qui serait « à bout de souffle » : d'une part ses missions actuelles seraient peu cohérentes, son statut de service à compétence nationale inadapté et les mouvements nombreux à la tête de l'institution ses 5 dernières années n'auraient pas été propices aux profonds changements qu'elle appelle de ses vœux. D'autre part, la gestion des ressources humaines y serait sclérosée. Enfin, les cinq missions qui lui ont été confiées d'ameublement, de création, de conservation, de valorisation des collections et de diffusion seraient insuffisamment ou mal remplies. Elle formule en ce sens un certain nombre de recommandations, au nombre de 7, auxquelles il m'appartiendra d'apporter des réponses adaptées.*

*Si certaines des insuffisances soulignées et des critiques formulées sur l'efficacité et les conditions d'exercice des missions confiées à cette institution ne peuvent être contestées, il n'est pas possible d'affirmer que la création de cette institution serait le fruit des hasards de l'histoire, raison pour laquelle elle serait chargée de missions hétérogènes difficilement conciliables voire incompatibles. La seule solution pour remédier à cette situation constituerait, selon la Cour, en un démembrement qui conduirait à séparer à l'avenir création et patrimoine, ameublement et restauration et à abandonner la mission d'ameublement de l'établissement sans trop savoir comment et par qui elle pourrait à l'avenir mieux être exercée.*

*Les manufactures, dès leurs origines, ont produit des tapisseries, des tapis, des meubles et des objets destinés au Garde-meuble et à l'ameublement de nos édifices officiels. La réunion en 1937 du Mobilier national aux manufactures au sein d'une même institution est donc en parfaite cohérence avec le projet visionnaire de leurs fondateurs qui en ont vu des sources d'enrichissement mutuelles entre création et ameublement. La création sert la mission d'ameublement qui lui donne en retour de la visibilité et une utilité. C'est ainsi qu'ambition culturelle et utilité sociale, voire économique au début de l'histoire des manufactures, ont toujours été intimement liées, ab-initio. J'entends pour ma part réaffirmer et mettre en avant ces deux missions fondamentales.*

*Le Mobilier national et les manufactures ont toujours été des lieux de création contemporaine « Modernes depuis des lustres », pour reprendre le titre d'un article qui vient de leur être consacré, ces institutions ont été conçues, dès l'origine par Louis XIV et Colbert, comme de véritables outils de diplomatie culturelle qui, à travers leurs missions d'ameublement des lieux de pouvoir, irriguent et soutiennent l'éco-système des métiers d'art, et contribuent, par effet de levier, à l'image de la France et son rayonnement dans le monde entier, que ce soit dans le domaine de l'art, de la création, du design, des arts décoratifs, éléments essentiels de la culture française. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'institution est membre du Comité Colbert.*

*Les critiques et recommandations de la Cour des comptes doivent cependant amener cette institution d'excellence à continuer sa transformation, et améliorer son fonctionnement pour faire face aux besoins de ses commanditaires, et du grand public, et démontrer plus que jamais son utilité sociale au XXI<sup>e</sup> siècle.*

***Cette institution n'a bénéficié d'aucun investissement depuis des décennies. Des efforts récents de sa tutelle, une volonté politique affirmée et un nouveau projet permettent d'envisager cependant de lui donner « un nouveau souffle ».***

*Je ne peux que souscrire aux conclusions de la Cour qui souligne la faiblesse des fonctions supports : juridique, budgétaire, comptable, ressources humaines, logistiques, maintenance, immobilier, informatique... Ces fonctions sont indispensables à la bonne marche d'un établissement et leur renforcement doit permettre à l'ensemble des services, et principalement aux directions des collections et de la production qui regroupent quelque 270 techniciens d'art et de chefs des travaux d'art, de mieux fonctionner à l'avenir. Avec l'aide de la direction générale de la création artistique je veillerai au renforcement de ces moyens.*

*L'insuffisance de moyens financiers est notable. Et cela que ce soit pour fonctionner, se développer, investir dans les ateliers, renouveler le parc automobile ou le parc des machines. Il en est de même pour entretenir le patrimoine immobilier qu'elle occupe aujourd'hui notamment au cœur de Paris, son siège historique, classé dans son intégralité au titre des monuments historiques ou en région, notamment aux manufactures de Beauvais et de Lodève qui n'avaient fait l'objet d'aucun travaux depuis leur réfection ou leur construction dans les années 80.*

*Cette situation combinée à une tentation de repli sur soi ont été peu propices à une politique de développement ambitieuse. Néanmoins, les efforts consentis par la tutelle ces dernières années ont permis d'établir une programmation des achats, et de reprendre progressivement les investissements nécessaires : nouveau site Internet, achat de véhicules, nouvelles machines pour l'atelier de recherche et création (cabine de peinture, machine d'usinage 5 axes, machine à découpe jet d'eau, machine à découpe laser, imprimante 3 D), travaux de réfection de la manufacture de Lodève engagés fin 2018, étude en cours pour la réfection de la manufacture de Beauvais, travaux de mise en sécurité incendie, de réfection de la cour d'honneur et des façades du bâtiment Perret. Ces efforts devront être poursuivis et amplifiés en cohérence avec le projet de service et la feuille de route de l'établissement.*

***Par ailleurs, l'institution a déjà engagé une partie des réformes importantes et nécessaires que demande la Cour.***

*Le Mobilier national, malgré les nombreux mouvements intervenus à sa tête depuis 5 ans, a initié et conduit avec succès, de nombreux projets et réformes qui lui permettent d'envisager l'avenir avec plus de sérénité : au printemps, va être déployée la nouvelle application de gestion des collections, disponible en web access, qui va remplacer l'ancienne application qui était presque trentenaire et devenue obsolète. Ce nouvel outil va permettre d'améliorer par ses nouvelles fonctionnalités, la gestion d'une collection importante riche de plus de 100 000 objets. Il était une condition préalable et nécessaire à la conduite du chantier des collections qui doit aboutir à une gestion scientifique et raisonnée de celles-ci, en cohérence avec la réorganisation d'ensemble des réserves. Il va faciliter le suivi des dépôts et du récolement auprès des quelque 600 dépositaires, en France et dans le monde.*

*Le fait que notre institution soit la première à déployer cet outil, est un signe particulièrement encourageant qui montre sa capacité d'innovation et de transformation.*

*De la même façon, le Mobilier national a été lauréat de l'appel à projet des entrepreneurs d'intérêt général (EIG) porté par Etalab et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). Au terme d'à peine un an de développement, nous allons pouvoir nous doter d'une plate-forme de diffusion de ces collections, destinée aussi bien aux professionnels qu'aux chercheurs et au grand public, accessible par internet et par mobile, contribuant à faire connaître et partager un patrimoine matériel et immatériel d'une richesse exceptionnelle. Ce patrimoine est d'abord celui de la nation. En mettant en lumière ses collections, le Mobilier national ambitionne de faire partager et découvrir les métiers et savoir-faire qui y sont associés et contribuer ainsi à faire rayonner la richesse d'un domaine des arts décoratifs qui fait la renommée de la France dans le monde.*

*Le déploiement de ces nouveaux outils va permettre, en sécurité, de poursuivre la politique volontariste de dépôt notamment, auprès des châteaux-musées, d'une partie de ses collections qui, si elles ne présentent plus aujourd'hui d'intérêt d'usage pour l'ameublement, peuvent contribuer en revanche, par leur caractère patrimonial, à l'attractivité et la mise en valeur des monuments sur tout le territoire comme cela a été fait à Hardelot, Azay-le-Rideau, Chambort, Saché, Candé, Yerres, Duras, etc. Cela passe également par le déclassement d'une autre partie des collections mobilières qui, de moindre valeur patrimoniale et sans usage, pourront être acquises par le public à travers des ventes que je souhaite organiser comme m'y invite la Cour dans ses recommandations.*

*Depuis 2017, enfin, est entrée en vigueur la réforme du centre de formation du Mobilier national. Les élèves qui ont désormais le statut d'apprenti pourront passer en deux ans un CAP et un BMA délivré par l'Éducation nationale en partenariat avec l'école Boule. En permettant un renforcement de la formation initiale, et en délivrant des diplômes reconnus, facilitant les réorientations et les reclassements futurs, l'institution a adopté une réforme fondamentale qui répond aux critiques d'endogamie de son personnel formulées par la Cour.*

*Ces exemples témoignent de la capacité de l'établissement à se renouveler, loin de l'immobilisme qui lui est reproché.*

***La rationalisation et la réorganisation de l'activité du Mobilier national doivent constituer une priorité.***

*Lancée le 9 février 2016 avec l'appui de l'opérateur pour le patrimoine immobilier de la culture (OPPIC), l'élaboration du schéma directeur immobilier entre enfin dans sa dernière phase. Il sera adopté en 2019, en cohérence avec le projet de service et la feuille de route de l'établissement.*

*Si la question de la rationalisation de l'activité et de l'amélioration de son fonctionnement est posée, la cartographie générale d'implantation de l'institution entre Paris et la région ne me paraît pas devoir être remise en cause. En effet, outre son siège historique situé à Paris dans le XIII<sup>e</sup> arrondissement, le Mobilier national dispose également de 5 implantations plus modestes en Région à Alençon (atelier de dentelle à l'aiguille), Aubusson (atelier de restauration de tapisserie), Beauvais (manufacture de tapisserie de basse lisse), Le Puy-en-Velay (atelier de dentelle à l'aiguille) et Lodève (manufacture de tapis de Savonnerie). Ces ateliers en région disposent d'un fort ancrage territorial. Ils participent pleinement à la vie culturelle locale et disposent d'un fort potentiel de développement autour de la valorisation des savoir-faire et du patrimoine immatériel. Les élus y sont particulièrement attachés. Mais contrairement aux suggestions de la Cour, le Mobilier n'y dispose pas de réserves foncières ou de locaux disponibles, notamment à Beauvais.*

*Les enjeux les plus importants concernent donc aujourd'hui le site parisien. Le parc immobilier doit y être rationalisé en prenant en compte un nouveau schéma général d'organisation des services intégrant des améliorations par rapport au fonctionnement actuel avec pour objectif de faire prévaloir une logique fonctionnelle au bénéfice de la sécurité des biens et des personnes, des conditions de travail, et du fonctionnement des ateliers et des manufactures, tout en améliorant les conditions de conservation des collections. Il s'agit par ailleurs de diminuer les coûts de gestion liés à la location de réserves externalisées. Le projet mutualisé de réserve commune avec le Centre national des arts plastiques (CNAP) à Pantin, à l'horizon 2022, est une opportunité qui doit permettre, de quitter définitivement ces mêmes réserves extérieures dont les coûts de location grèvent lourdement le budget de fonctionnement de notre institution.*

***L'institution doit enfin à l'avenir justifier pleinement de son utilité sociale voire économique. Elle doit valoriser son patrimoine matériel, immatériel et ses créations.***

*Le relatif désintérêt pour les pièces textiles durant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ont écarté les manufactures de la commande privée – qui était pratiquée contrairement à une idée répandue – et réduit la commande publique. Les commanditaires publics eux-mêmes ignorent souvent qu'ils peuvent recourir aux ateliers du Mobilier national pour réaliser des pièces ornementales de prestige.*



*Cette faiblesse de la demande permet d'expliquer, sans pour autant les justifier, les délais de production très longs qui peuvent être, comme l'indique la Cour, considérés comme excessifs. Il conviendrait de trouver des mesures correctives si les indications et comparaisons fournies qui semblent montrer dans le temps une importante baisse de la productivité étaient avérées. A contrario, les exemples récents prouvent que, lorsque la mise sous tension est effective à l'occasion d'une commande – comme celle passée par la Cour des comptes à l'occasion de son bicentenaire ou par la cathédrale de Rouen en 2014, ou la tapisserie du temps de 35 mètres de long pour l'ouverture du Louvre Abu Dhabi en novembre 2017 et les tapisseries de Claude Rutault d'après la dame à la Licorne pour l'exposition du musée de Cluny en 2018 – les ateliers ont montré leur capacité à relever ces défis et respecter les contraintes calendaires très serrées de production et de livraison.*

*C'est pour cela qu'il convient de veiller à ce que les œuvres produites aient une finalité affirmée dès leur mise en production et répondent à des commandes ou des projets : tapisseries pour la CNIL ou pour la Caisse des dépôts et consignations, en cours de production, tapis de Lodève pour l'institution de la Légion d'honneur qui vient de démarrer.*

*L'Atelier de recherches et de créations (ARC), fondé en 1964 par André Malraux pour promouvoir le design en France, permet aux designers français de tester, en mobilisant des techniciens d'art de très haut niveau, des choix techniques et esthétiques que les entreprises ou studios de création de mobilier ne peuvent se permettre de financer, la phase de prototypage étant la plus longue et la plus coûteuse. Là encore l'excellence de cet atelier qui a créé 600 pièces depuis 1964 n'est plus à démontrer. C'est ainsi qu'il a été choisi par Jean Nouvel pour produire 7 lustres monumentaux destinés au restaurant du Louvre Abou Dabi en 2018. Des actions d'ouverture ont par ailleurs permis au Mobilier national de renouer avec la politique de réédition de l'atelier. Le groupe ADP a ainsi passé commande de 15 fauteuils en fibre de carbone créés par l'ARC avec le designer Christian Ghion pour l'aménagement du pavillon d'Orly. Satisfait de cette prestation, le groupe a demandé au même designer de créer 3 tables basses pour compléter l'ensemble. Elles ont été réalisées en cinq mois. Cela montre la capacité de l'atelier à s'inscrire dans une recherche technique poussée à un niveau d'excellence.*

*Mais ce travail serait incomplet s'il n'était vu, connu et diffusé auprès du plus grand nombre via une relance de la politique d'édition comme cela l'a été dans le passé avec le designer Pierre Paulin. Des projets sont en cours avec Ligne Roset, Ymer et Malta ou la Bibliothèque nationale de France qui montrent qu'ici encore, le Mobilier national ne doit plus s'abstraire des dimensions économiques des projets et étudier systématiquement la possibilité d'éditions de ces prototypes et modèles.*

*La tension permanente entre usage et patrimoine dans cette institution qui n'est, il faut le rappeler, pas muséale, permet également de comprendre la difficulté à appréhender les manières de travailler des 7 ateliers de restauration du Mobilier national. En effet, les comparaisons avec les ateliers privés doivent être nuancées par le fait que l'intervention sur des objets de prestige (en cours de patrimonialisation) ayant une vocation d'usage nécessite des gestes et des protocoles particuliers qui, souvent, ne sont pas comparables avec ceux des ateliers privés auxquels les propriétaires recourent soit pour des raisons d'usage (aux dépens de la conservation), soit pour des raisons patrimoniales, hors de tout usage (sans préoccupation de solidité structurelle).*

*Ces particularités sont à prendre en considération, même si elles n'expliquent pas l'ensemble des différences lorsqu'il s'agit de produire des devis de restauration. Il me semble que la proposition de la Cour pour ce qui est de l'adoption d'un nouveau système de contribution financière des administrations bénéficiaires des dépôts du Mobilier national est tout à fait pertinent et méritera d'être expertisé.*

*Signe encourageant, l'activité de dépôt de mobiliers et œuvres textiles en 2017 a augmenté de 143 % par rapport à 2011, c'est-à-dire qu'elle a été multipliée par presque 2,5 fois. Cela témoigne d'une forte augmentation de l'activité du Mobilier national et de l'intérêt renouvelé des dépositaires pour ses créations et ses collections. En tout état de cause, l'article D. 113-12 du code du patrimoine qui précise que les œuvres antérieures à 1800 ne peuvent être déposées devra être modifié car il ne fait plus sens aujourd'hui.*

*En conclusion, si certaines des critiques de la Cour sont fondées, elles méritent au regard de l'ensemble des éléments que je viens de rappeler d'être fortement nuancées. L'institution fait montre de sa capacité à relever de nouveaux défis. Je suis certain pour ma part que la mobilisation et l'enthousiasme de l'ensemble du personnel et le soutien de la direction générale de la création artistique et du ministère, permettront de réaffirmer l'utilité culturelle et sociale de ce trésor vivant et de le transmettre aux générations futures, comme c'est le cas depuis 350 ans.*

---

## **Chapitre IV**

### **Les territoires**

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



# 1

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

---

### PRÉSENTATION

---

*L'Île-de-France est, tout à la fois, la première région économique du pays et celle où les disparités économiques et sociales entre communes sont les plus fortes. Elle concentre 30 % du PIB national et présente le revenu médian par unité de consommation<sup>185</sup> le plus élevé<sup>186</sup>, mais se caractérise dans le même temps par le plus fort degré d'inégalité économique des régions métropolitaines, avec un rapport inter-décile de 4,5<sup>187</sup>.*

*Parmi les vingt communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants qui sont le plus en difficulté, treize se situent en banlieue parisienne. Au sein de la région, ces territoires sont particulièrement concentrés : dix de ces communes sont membres de seulement trois établissements publics de coopération intercommunale. Le revenu disponible<sup>188</sup> médian dans les Hauts-de-Seine est supérieur de plus de 50 % à celui mesuré en Seine-Saint-Denis.*

---

<sup>185</sup> L'unité de consommation est une unité de référence permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente en ramenant le nombre de personnes les composant à un nombre d'unités de consommation. La pondération retenue est la suivante : 1 unité de consommation pour le premier adulte du ménage, 0,5 unité de consommation pour les autres personnes de 14 ans ou plus, et 0,3 unité de consommation pour les enfants de moins de 14 ans.

<sup>186</sup> 22 639 € en 2015 (Insee).

<sup>187</sup> Signifiant que le niveau du revenu disponible au-dessus duquel se situent les 10 % des ménages les plus riches est 4,5 fois plus élevé que celui au-dessous duquel se situent les 10 % des ménages les plus pauvres.

<sup>188</sup> Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales, y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage, nets des impôts directs.

*Alors que les disparités tendent à s'accroître d'année en année, ces collectivités cumulent les difficultés. Elles doivent répondre aux besoins de populations vivant dans la précarité socio-économique, habitant dans de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et percevant des ressources limitées.*

*La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé douze des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %<sup>189</sup>. Elle a également examiné la gestion des deux communautés d'agglomération comprenant la moitié de ces communes, Est Ensemble et Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), avant leur transformation en établissements publics territoriaux<sup>190</sup>.*

*Au terme de ces travaux, la Cour relève que ces communes ont connu un modèle de développement urbain source de nombreuses difficultés (I). Soumises de ce fait à des contraintes de gestion majeures (II), l'amélioration de leur situation requiert la mise en œuvre de mesures structurelles (III).*

---

## **I - Un développement urbain source de nombreuses difficultés**

En raison du type de développement qu'elles ont connu au début de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, ces communes accueillent aujourd'hui une population en situation de précarité économique et sociale (A). Elles disposent en conséquence de ressources fiscales relativement faibles (B).

---

<sup>189</sup> Aubervilliers (45,5 %), Bagnolet (30,8 %), le Blanc-Mesnil (32,4 %), Bobigny (37,1 %), Clichy-sous-Bois (45,3 %), Pantin (31,2 %), Saint-Denis (38,8 %), et Sevran (31,6 %) en Seine-Saint-Denis, Garges-lès-Gonesse (39,7 %), Sarcelles (33,6 %) et Villiers-le-Bel (37 %) dans le Val-d'Oise, et Grigny (45,5 %) dans l'Essonne. Ces taux correspondent à la proportion d'habitants dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. Le niveau de vie correspond au revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation qui composent ce ménage. Il est donc identique pour tous les individus d'un même ménage.

<sup>190</sup> Sur la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France, cf. l'encadré *infra*.

## **A - Une situation de fragilité économique et sociale**

Ces communes se caractérisent par un développement urbain marqué par l'édification de grands ensembles de logements au début de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Conséquence de cette histoire, leur population est aujourd'hui jeune et en situation de fragilité économique et sociale.

### **1 - Un développement urbain brutal**

La rapide croissance de la population de ces communes a nécessité l'édification en leur sein de grands ensembles de logements des années 1950 aux années 1970<sup>191</sup>. La ville de Sarcelles, située dans le Val-d'Oise, a ainsi vu le nombre de ses habitants multiplié par six en vingt ans, d'un peu plus de 8 000 au milieu des années 1950 à 55 000 en 1975. À Grigny, dans l'Essonne, les quartiers de Grigny 2 et de la Grande Borne, qui comptent environ 8 500 logements, ont été construits entre la fin des années 1960 et le début des années 1970. La population de la commune est ainsi passée de près de 1 000 habitants en 1954 à près de 26 000 en 1975. Durant la même période, la population de la commune de Clichy-sous-Bois a été multipliée par quatre.

À la suite de ce choc urbain, la croissance démographique s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, bien qu'à un rythme nettement moins soutenu. Certaines communes enregistrent même une stagnation, voire une légère baisse de leur population ces dernières années, telles Sarcelles et Sevran.

Conséquence de leur mode d'urbanisation, ces communes accueillent une part importante de logements locatifs sociaux, comprise entre un tiers et la moitié des résidences principales<sup>192</sup>. De façon plus générale, elles comptent toutes au moins un quartier prioritaire de la ville (QPV), et parfois plusieurs, et sont susceptibles de voir une partie de leur population résider en habitat indigne au sein du parc locatif privé. Les trois quarts des habitants de Clichy-sous-Bois résident ainsi dans une zone de géographie prioritaire de la ville tandis que Saint-Denis compte huit QPV et que plus de 20 % de sa population résident en parc privé potentiellement indigne<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Ces programmes de constructions étaient également liés à la mise en œuvre de plans de lutte contre l'habitat insalubre.

<sup>192</sup> 50 % à Bobigny, Sarcelles et Villiers-le-Bel et entre 30 % et 50 % à Aubervilliers, Saint-Denis, Le Blanc-Mesnil, Bagnole ou Garges-lès-Gonesse (données au 1<sup>er</sup> janvier 2013, provenant de l'Association professionnelle au service des organismes HLM de la région Île-de-France).

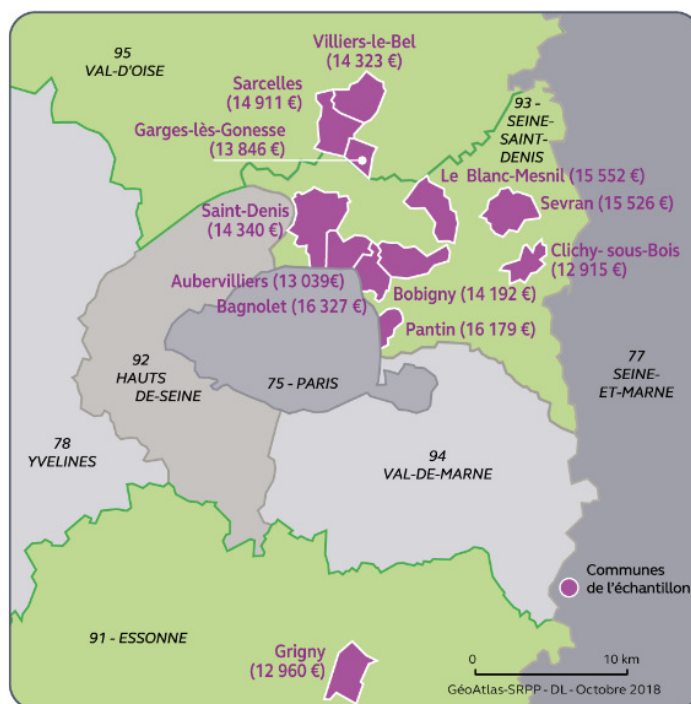
<sup>193</sup> Le parc privé potentiellement indigne est estimé par l'Agence nationale de l'habitat et le ministère de la cohésion des territoires. Sont considérés comme potentiellement indignes les logements du parc privé relevant des catégories « ordinaire », « médiocre » ou « très médiocre » du classement cadastral initialement « vétustes » ou « délabrés » et occupés par des ménages à bas revenus.

## 2 - Une population jeune

Alors même que la tendance générale est au vieillissement de la population française, ces communes comptent parmi les plus jeunes. Près de la moitié des habitants de Clichy-sous-Bois et de Grigny a moins de 25 ans. Cette proportion atteint 38 % à Bobigny et 35 % à Aubervilliers, contre 30 % en France métropolitaine<sup>194</sup>.

Territoires d'accueil des migrants, ces collectivités comptent aussi un pourcentage élevé de populations étrangères. Si le département de la Seine-Saint-Denis enregistre le plus fort taux d'étrangers en France avec 23 % de sa population, contre 7 % en moyenne sur le territoire métropolitain, plusieurs communes enregistrent des proportions supérieures<sup>195</sup>.

**Carte n° 1 : revenu médian disponible par unité de consommation au sein des communes de l'échantillon**



<sup>194</sup> Insee, recensement de la population 2015.

<sup>195</sup> Insee, recensement de la population 2015. Environ un tiers de la population d'Aubervilliers, Clichy-sous-Bois, Bobigny et Saint-Denis est étrangère.



Dans l'ensemble, leurs habitants connaissent des situations de fragilité socio-économique. Alors qu'en 2015, la médiane du revenu disponible par unité de consommation (UC) était de 22 639 € dans la région Île-de-France, elle se situait entre 12 900 € et 15 000 € à Aubervilliers, Bobigny, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Saint Denis, Sarcelles, Villiers-le-Bel et Grigny, commune la plus pauvre de l'échantillon. Le quartier de Grigny 2 est le plus déshérité d'Île-de-France avec une médiane du revenu disponible par UC de 8 892 €.

La faiblesse du niveau de revenu s'explique d'abord par le nombre important de familles monoparentales et un taux élevé de chômage. En 2015, ce dernier se situait entre 20 et 25 % dans les communes de Clichy-sous-Bois, Grigny, Aubervilliers, Saint-Denis, Bobigny, Sarcelles et Villiers-le-Bel au lieu de 12,8 % en moyenne en Île-de-France<sup>196</sup>.

Le manque de qualification d'une partie des populations locales explique parfois davantage cette situation que l'absence d'emplois à pourvoir. Certaines communes, en particulier celles jouxtant Paris, après avoir subi un mouvement important de désindustrialisation dans les années 1980 et 1990, connaissent depuis quelques années un réel dynamisme économique qui ne bénéficie cependant que peu à leurs habitants dont la formation ne répond souvent pas aux besoins de ces nouvelles activités.

Le phénomène se rencontre dans les communes d'Aubervilliers et de Saint-Denis, qui enregistrent des taux de chômage très supérieurs à la moyenne en dépit de l'implantation d'un nombre croissant d'entreprises. Si le territoire de l'établissement public territorial de Plaine Commune<sup>197</sup> comprend d'ores et déjà un quartier d'affaires, 86 % des emplois de cadre y sont occupés par des actifs originaires de communes extérieures. Dans le même temps, près des deux tiers des actifs originaires des communes membres bénéficiant d'un emploi sont des ouvriers<sup>198</sup>.

## **B - Des communes aux faibles ressources fiscales**

Ces communes, dont les habitants ne disposent que de faibles capacités contributives, profitent en outre peu des impôts économiques, malgré des bases parfois dynamiques.

---

<sup>196</sup> Taux de chômage au sens du recensement de la population (Insee).

<sup>197</sup> Regroupant les communes d'Aubervilliers, La Courneuve, Épinay-sur-Seine, L'Île Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse.

<sup>198</sup> Atelier parisien d'urbanisme (APUR), *Population, logement, emploi : analyse des résultats du recensement 2013, partie 3 : l'emploi*, septembre 2017.

## 1 - Une fiscalité sur les ménages au rendement variable

La pauvreté de la population n'implique pas systématiquement que le territoire soit dénué de ressources. Pantin, dont le taux de pauvreté était de 31,2 % en 2015, affiche un potentiel financier<sup>199</sup> de 1 760 € par habitant, largement au-dessus de la moyenne des communes de la même strate (1 263 €). Les communes de Saint-Denis (1 612 €), Bagnolet (1 408 €) et Bobigny (1 362 €) connaissent une situation comparable.

En effet, si, du fait de la situation de précarité économique de leur population, la plupart de ces communes défavorisées disposent de faibles bases d'imposition pour les trois taxes dites « ménages »<sup>200</sup>, ce n'est pas le cas de toutes. Les bases par habitant des communes de Pantin, Bagnolet et Saint-Denis sont ainsi 20 à 25 % supérieures à la moyenne de leur strate, leur permettant de disposer de ressources fiscales plus élevées que cette moyenne.

Les neuf autres collectivités de l'échantillon font face à la faiblesse de leurs bases d'imposition mais toutes ne s'en accommodent pas de la même manière. Certaines ont fixé des taux d'imposition relativement élevés, permettant de compenser pour partie la faiblesse des bases. C'est notamment le cas de Sevran dont le produit par habitant de la fiscalité « ménages » est proche du niveau moyen des communes de la même strate<sup>201</sup> alors que le montant des bases par habitant de ces impôts y est inférieur d'un tiers.

Dans d'autres communes, le produit supplémentaire résultant d'une hausse des taux ne suffirait pas nécessairement à compenser le risque de départ de foyers imposables, déjà peu nombreux, et de perte de potentiel fiscal. Plusieurs communes de l'échantillon ont pour cette raison maintenu leurs taux à des niveaux proches, voire inférieurs à la moyenne de leur strate. Villiers-le-Bel a ainsi fixé le taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties inférieurs de près de 5 et 3 points à la moyenne des communes de la même strate. Les produits des trois impôts « ménages » s'y élèvent à 334 € par habitant, montant inférieur de plus de 40 % à cette moyenne<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> Le potentiel financier d'une commune est une mesure de sa richesse théorique. Il est égal à son potentiel fiscal majoré de certaines dotations versées par l'État. Le potentiel fiscal est calculé, pour l'essentiel, en appliquant les taux moyens nationaux d'imposition à ses bases fiscales.

<sup>200</sup> Taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).

<sup>201</sup> Strate nationale.

<sup>202</sup> Données DGFIP et DGCL.

De tels écarts s'observent aussi en matière de stratégies d'abattement des bases d'imposition de la taxe d'habitation : la commune de Bobigny a ainsi mis en place un abattement général à la base réduisant le produit perçu de 2,5 à 2,8 M€ par an selon les exercices, ce qui équivaut à une réduction d'environ cinq points du taux de taxe d'habitation.

Ces communes sont en outre particulièrement concernées par le manque à gagner dû à l'abattement de 30 % sur les bases de taxes foncières des logements à usage locatif situés dans un QPV faisant l'objet d'un contrat de ville, qui n'est compensé par l'État qu'à hauteur de 40 %<sup>203</sup>.

## **2 - Des communes qui profitent peu du potentiel des impôts économiques**

Certaines de ces communes bénéficient d'un dynamisme économique lié entre autres à l'implantation récente de grands groupes nationaux ou internationaux<sup>204</sup>. Cette évolution ne suffit cependant pas à résorber les difficultés auxquelles elles font face. En effet, depuis 2010, les produits de la fiscalité économique sont perçus par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les communes, qui ont perdu leur pouvoir de taux en la matière, reçoivent seulement des EPCI une attribution de compensation<sup>205</sup>.

En outre, d'importantes inégalités au sein même des territoires de ces communes peuvent être constatées. Les populations connaissant les plus grandes difficultés socio-économiques sont généralement concentrées dans des quartiers qui abritent les grands ensembles de logements sociaux. Elles ne bénéficient pas des retombées des zones plus dynamiques<sup>206</sup>.

Cette situation concerne cependant essentiellement les communes de taille importante et proches de Paris. Les communes moins accessibles depuis la capitale, telles Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Grigny, Sarcelles, Sevran et Villiers-le-Bel, n'accueillent que peu d'entreprises d'envergure.

---

<sup>203</sup> Article 1388 *bis* du code général des impôts.

<sup>204</sup> Pantin accueille notamment le siège de la filiale de la BNP Paribas en charge des activités de gestion de titres du groupe, ainsi qu'un important site d'Hermès, tandis que le siège de Vinci Énergies, filiale du groupe Vinci, se trouve à Saint-Denis.

<sup>205</sup> L'attribution de compensation est un dispositif de transfert financier ayant pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences pour les établissements publics de coopération intercommunale concernés et leurs communes membres. Elle peut être révisée par le conseil communautaire sans nécessairement être indexée sur l'évolution des bases de fiscalité économique.

<sup>206</sup> Alors que le taux de pauvreté était de 30,8 % à Bagnolet en 2017, il atteignait 65 % dans le quartier de la Noue, l'un des deux QPV du territoire de la commune.

## **II - Des communes soumises à des contraintes de gestion majeures**

La précarité économique et sociale de leur population entraîne, pour ces collectivités, des charges budgétaires significatives (A), qui les rendent fortement dépendantes des ressources externes (B).

### **A - Des difficultés sources de charges budgétaires significatives**

En raison des spécificités de leur population, ces communes ont développé une offre de services étoffée et conduisent des plans d'investissement ambitieux.

#### **1 - Une offre étoffée de services à la population**

Pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé leur offre de services publics. Les budgets consacrés aux compétences scolaires et périscolaires sont généralement importants, la part d'élèves scolarisés dans la population communale étant sensiblement supérieure à la moyenne. En 2016, cette compétence représentait un tiers des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de Grigny et un quart de celles de la commune de Sarcelles, au lieu d'environ 15 % en moyenne au niveau national dans les villes de plus de 10 000 habitants<sup>207</sup>.

Les dépenses communales visent aussi, de façon plus générale, à remédier au déficit de services de proximité auquel ces communes peuvent être confrontées. Pour pallier le manque de médecins généralistes implantés sur le territoire de ses QPV, la commune de Bagnolet gère, directement ou par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale, plusieurs équipements de santé comme un centre médico-social, un centre dentaire, un espace de planification familiale, un centre médico-psychopédagogique et un service de soins infirmiers à domicile.

---

<sup>207</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les finances publiques locale : rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. Septembre 2018, p. 166, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## 2 - Des recettes limitées

Leur tarification étant déterminée avant tout sur la base de critères sociaux afin d'en garantir le plus large accès possible, ces services génèrent un montant de recettes limité. Les tarifs de la restauration scolaire à Sarcelles allaient, pour l'année scolaire 2017-2018, de 95 centimes à 2,86 € par repas pour le tarif le plus élevé, la commune prenant en charge, en moyenne, les trois quarts du coût total d'un repas. De plus, celle-ci a rendu totalement gratuit l'accès aux nouvelles activités périscolaires mises en place à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires de 2013<sup>208</sup>.

Ces communes et, le cas échéant, leurs établissements publics sont par ailleurs confrontés à des difficultés pour recouvrer les participations financières des usagers. La ville de Bagnolet supportait ainsi un montant de recettes non recouvrées de près de 5 M€ au 31 décembre 2016, constitué principalement de petites créances.

## 3 - De fortes dépenses d'investissement

Eu égard à leurs caractéristiques urbaines et sociales, ces communes doivent réaliser de fortes dépenses d'investissement, notamment en matière d'équipements scolaires et sportifs et de rénovation urbaine.

### **Les dispositifs en faveur du rééquilibrage territorial introduits par la loi « égalité et citoyenneté »**

L'article 70 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, dite loi « égalité et citoyenneté », prévoit de nouveaux dispositifs visant à renforcer la mixité sociale. Les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et comprenant au moins un QPV doivent se doter d'une convention intercommunale d'attribution associant la structure intercommunale, les bailleurs de logements sociaux intervenant sur le territoire concerné, les titulaires de droits de réservation sur ces logements et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou personnes morales intéressées.

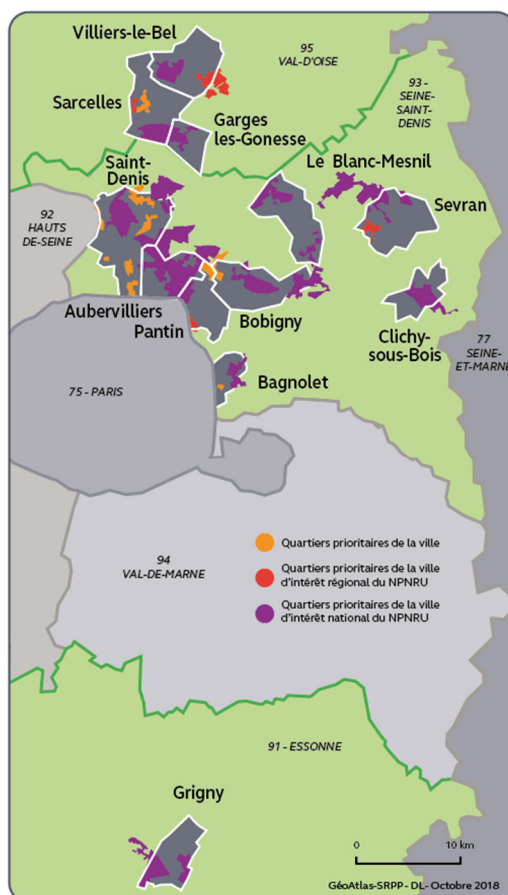
Cette convention a vocation à renforcer la cohérence de la politique de logement social au niveau du territoire intercommunal, avec un objectif de mixité sociale. Elle doit notamment fixer, pour chaque bailleur social, un engagement annuel permettant de consacrer au moins 25 % des attributions de logements hors des QPV aux demandeurs les plus pauvres et aux personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Elle doit aussi inclure des objectifs quantifiés d'attribution de logements en QPV à des demandeurs autres que ceux appartenant aux 25 % des demandeurs aux ressources les plus faibles.

<sup>208</sup> *Ibid.* Le chapitre IV de ce rapport était consacré à « L'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire ».

Les investissements peuvent être financés en partie par les dotations de l'État ou d'agences spécialisées, dont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Mais ces subventions ne suffisent pas à pallier l'ensemble des difficultés de financement auxquelles ces communes sont confrontées pour réaliser leurs projets d'investissement.

Au niveau national, les financements en provenance de l'ANRU sont en effet prioritairement consacrés au logement (62,3 %) et à l'aménagement (18 %) puis aux équipements (11,4 %) <sup>209</sup>. Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ne devrait pas changer substantiellement cette répartition.

### Carte n° 2 : QPV au sein des communes de l'échantillon



Source : Cour des comptes. Seuls figurent les QPV des communes de l'échantillon

<sup>209</sup> Source : ANRU, *Mémo PNRU : les chiffres 2016*, 4 juillet 2017.

Par ailleurs, la soutenabilité à long terme des politiques d'équipement dépend dans une large mesure du niveau des subventions. Ces communes, qui disposent souvent de faibles capacités d'autofinancement, doivent ainsi recourir à l'emprunt pour financer les parts de leurs programmes d'équipement non couverts par les subventions.

Plusieurs d'entre elles connaissent ainsi un endettement élevé. Huit communes sur les douze de l'échantillon affichaient en 2017 une dette par habitant supérieure à la moyenne de leur strate<sup>210</sup>. C'est notamment le cas d'Aubervilliers (2 114 € par habitant en 2017, contre 1 416 € par habitant pour les communes de la même strate) et plus encore de Bagnolet (3 694 € par habitant en 2017, soit 3,7 fois la moyenne de sa strate).

#### **Les politiques d'investissement de Bobigny, Sevrans et Sarcelles**

La commune de Bobigny conduit un programme de renouvellement urbain de grande ampleur. Son coût annuel de 20 M€, supérieur à sa capacité d'autofinancement, a nécessité un recours à l'endettement malgré les subventions reçues de l'ANRU. Le montant de la dette par habitant est ainsi deux fois supérieur à celui des communes comparables. De même, la commune de Sevrans a emprunté plus de 25 M€ entre 2004 et 2006 au titre des opérations de renouvellement urbain ; cela a alourdi le poids de sa dette, qui s'élevait à 1 875 € par habitant fin 2017, contre 1 416 € en moyenne pour sa strate démographique.

La commune de Sarcelles poursuit, quant à elle, un important programme de rénovation et de reconstruction de ses groupes scolaires, représentant environ 8 M€ annuels, financée aux trois quarts par les subventions de l'ANRU. Outre les équipements scolaires, elle accorde la priorité à l'entretien et au développement des équipements publics sportifs et culturels et à divers aménagements urbains. Ajoutées aux investissements en matière scolaire, ces dépenses représentent un montant total d'environ 19 M€ par an. Malgré les subventions reçues, la commune de Sarcelles a aussi dû s'endetter pour financer ces programmes et le niveau de dette par habitant est supérieur d'environ 30 % à celui des communes comparables.

Les subventions ne sont reçues qu'une fois les opérations d'investissement engagées. Les communes concernées doivent donc en faire l'avance et, à cette fin, recourir à des lignes de trésorerie génératrices de charges d'intérêts.

<sup>210</sup> Le niveau de dette par habitant des communes du Blanc-Mesnil et de Saint-Denis se situe dans la moyenne de leur strate, tandis qu'il y est inférieur pour les communes de Garges-lès-Gonesse et de Clichy-sous-Bois.

## **B - Une forte dépendance financière aux ressources externes**

Ces communes ont bénéficié au cours des années 2010 des réformes de la péréquation financière mise en œuvre par l'État. D'une part, le renforcement de la péréquation verticale<sup>211</sup>, notamment de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), a permis, dans leur cas, de limiter les effets de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). D'autre part, la montée en charge des dispositifs de péréquation horizontale<sup>212</sup>, à l'occasion de la réforme du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et de la création du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2012, leur a permis de dégager de nouvelles recettes. Ces douze communes bénéficiaient ainsi en 2017 de 60,65 M€ au titre du FSRIF et de 13,03 M€ au titre du FPIC, les produits de ces deux fonds représentant entre 4 % et 12 % des produits de fonctionnement de onze d'entre elles<sup>213</sup>. En raison de ces évolutions, les ressources de péréquation de la commune de Sarcelles sont passées de 28,61 M€ à 41,5 M€ entre 2012 et 2016, et celles de Grigny de 11,52 M€ à 16,16 M€ entre 2012 et 2017.

Cependant, la faiblesse du rendement de leurs impôts, combinée à la lourdeur des charges budgétaires liées aux difficultés auxquelles elles doivent faire face, rend la plupart de ces collectivités très dépendantes de ces dispositifs de péréquation financière.

En 2018, 15 % des communes franciliennes étaient bénéficiaires de la DSU contre 2 % en moyenne dans les autres régions métropolitaines. Elles concentraient 26 % de la DSU totale versée sur tout le territoire métropolitain, soit près de 550 M€. Les ressources issues des dotations et participations ainsi que de la péréquation financière représentent entre la moitié et les deux tiers des recettes de fonctionnement de cinq des communes de l'échantillon<sup>214</sup>.

Les produits de la péréquation, hors part forfaitaire de la DGF, en baisse dans toutes les communes au cours de la période sous revue, peuvent représenter jusqu'à plus du double de la fiscalité locale. Tel est le cas à Villiers-le-Bel, Sarcelles, Garges-lès-Gonesse et Clichy-sous-Bois. À Grigny, ils sont supérieurs de 50 % aux produits fiscaux.

---

<sup>211</sup> La péréquation verticale est assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en est le principal instrument.

<sup>212</sup> Seule Pantin perçoit des montants de FPIC et de FSRIF représentant moins de 4 % de ses produits de fonctionnement.

<sup>213</sup> Les montants de FSRIF et de FPIC perçus par Pantin sont sensiblement inférieurs.

<sup>214</sup> Sarcelles, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Grigny et Villiers-le-Bel.



Cette très forte dépendance à l'égard de ressources financières externes, sur lesquelles elles n'ont pas de prise, limite significativement leurs capacités budgétaires, et aboutit à des difficultés de gestion majeures.

### **III - La nécessité de mesures structurelles**

L'amélioration de la situation de ces collectivités nécessite qu'elles exploitent les marges de manœuvre budgétaires dont elles disposent, comme certaines d'entre elles sont déjà parvenues à le faire (A). Pour être durable, cette amélioration requiert aussi un renforcement de la solidarité intercommunale, encore insuffisante (B), ainsi que le développement d'un modèle d'engagement contractuel entre ces communes, l'État et les intercommunalités (C).

#### **A - Des dépenses à maîtriser**

En dépit des contraintes qu'elles subissent, certaines de ces communes disposent de marges de gestion encore insuffisamment exploitées. Leur structure budgétaire se caractérise souvent par des dépenses de personnel à la progression très dynamique, qui représentent fréquemment une part des charges courantes proche de 60 %, voire supérieure à la moyenne nationale de 50 à 55 %, sans que cela se traduise par un meilleur niveau de l'offre de services à la population. Cette situation est d'autant plus paradoxale que ces collectivités souffrent souvent de difficultés de recrutement de cadres, faute de pouvoir instaurer des régimes indemnitaires attractifs.

La part élevée de la masse salariale contribue à la rigidité des dépenses. Elle agit comme une contrainte sur les autres postes budgétaires, dont ceux consacrés à l'entretien des infrastructures. Dans le même temps, ces communes ne respectent que rarement la durée annuelle légale du temps de travail (1 607 heures). Elles connaissent souvent un fort taux d'absentéisme qui, à Aubervilliers par exemple, atteignait près de 47 jours en moyenne par agent titulaire en 2013.

Les recommandations habituellement adressées par la Cour aux collectivités trouvent à s'appliquer avec une acuité particulière à ces communes : d'importantes économies peuvent être envisagées sur les dépenses de personnel qui permettraient des redéploiements budgétaires.

Certaines communes sont déjà parvenues à mieux maîtriser leurs coûts de gestion. Ainsi la commune de Pantin a-t-elle mis en œuvre une gestion prévisionnelle de ses emplois, effectifs et compétences (GPEEC) à compter de 2012, qui donne lieu notamment à l'établissement de fiches de postes précises par agent et à la mise en place d'une commission de recrutement. Elle a aussi déployé un système de contrôle automatisé du temps de travail à compter de 2017. Au cours des dernières années, cette commune a enregistré une baisse des effectifs à périmètre constant d'environ 3,3 % par an.

De telles mesures de maîtrise des charges, combinées éventuellement avec un accroissement des ressources, confortent la capacité d'autofinancement des dépenses d'équipement. Ce faisant, elles ouvrent la voie à des stratégies de réduction de la charge de la dette. À Aubervilliers, entre 2013 et 2017, un effort sur les charges de personnel, associé à la diminution des dépenses à caractère général, a contribué à l'amélioration de la capacité d'autofinancement, passée de 5,2 % des produits de gestion en 2013 à 14 % en 2017, et à la réduction de l'endettement. De même, la maîtrise des dépenses de personnel initiée par la commune de Pantin, conjuguée à une révision de sa politique fiscale, lui a permis de réduire sa dette. Enfin, la commune de Bobigny est parvenue à diminuer son endettement de 109 M€ en 2015 à 100,78 M€ en 2017 et à accroître sa capacité d'autofinancement.

## **B - Une solidarité intercommunale à renforcer**

Malgré le renouvellement récent de la carte des groupements intercommunaux en Ile-de-France, ceux-ci ne sont pas en mesure de répondre aux difficultés des communes défavorisées.

**La réforme de l'intercommunalité en Île-de-France issue des lois  
« MAPTAM » et « NOTRÉ »**

Les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dites lois « MAPTAM » et « NOTRÉ », ont apporté deux modifications majeures au paysage intercommunal de l'Île-de-France.

D'une part, un nouvel établissement public de coopération intercommunale à statut particulier, la métropole du Grand Paris, a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il inclut les communes de la petite couronne ainsi que sept communes de la grande couronne<sup>215</sup>. Sur le territoire de cette métropole, onze établissements publics de coopération intercommunale à statut particulier, les établissements publics territoriaux, ont été créés en remplacement des structures intercommunales existantes.

La répartition des compétences et des ressources entre la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux et leurs communes membres suit un schéma complexe. Certaines compétences opérationnelles, dont la conduite des opérations d'aménagement, sont exercées par la métropole lorsqu'elles sont définies comme d'intérêt métropolitain et par les établissements publics territoriaux dans le cas contraire.

D'autre part, plusieurs établissements publics de coopération intercommunale de la grande couronne ont fusionné afin de constituer des intercommunalités d'au moins 200 000 habitants au sein de l'aire urbaine de Paris, et de 15 000 habitants à l'extérieur de celle-ci.

À la suite de cette réforme, le nombre de groupements intercommunaux à fiscalité propre en Île-de-France est passé de 113 en 2015 à 64 au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Parmi les douze communes de l'échantillon, huit appartiennent à la métropole du Grand Paris et sont membres de quatre établissements publics territoriaux ; les quatre autres sont membres de deux communautés d'agglomération<sup>216</sup>.

<sup>215</sup> La petite couronne inclut les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint Denis et du Val-de-Marne, tandis que la grande couronne comprend la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise.

<sup>216</sup> Au sein de la métropole du Grand Paris, Aubervilliers et Saint-Denis sont membres de Plaine Commune, Le Blanc-Mesnil et Sevran sont membres de Paris Terres d'Envol, Clichy-sous-Bois est membre de Grand Paris Grand Est, Bagnolet, Bobigny et Pantin sont membres d'Est Ensemble. En dehors, Garges-lès-Gonesse, Sarcelles et Villiers-le-Bel sont membres de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, et Grigny est membre de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart.

## 1 - Une mutualisation insuffisante

Les nouvelles intercommunalités sont dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités territoriales dont souffrent en premier lieu les communes les plus défavorisées de la région. En particulier, comme le signalait déjà la Cour dans son référé de 2017 relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France<sup>217</sup>, la création des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris n'a pas permis de corriger les insuffisances des intercommunalités préexistantes. Ils ne peuvent en effet instituer de dotation de solidarité communautaire<sup>218</sup> et la mutualisation des moyens y demeure, de façon générale, limitée ou incomplète<sup>219</sup>. En outre, alors que certains de ces établissements concentrent les communes en difficulté<sup>220</sup>, les dispositifs de péréquation entre territoires de la métropole demeurent limités.

Par ailleurs, si la compétence d'aménagement urbain a été intégralement transférée à la métropole du Grand Paris et à ses établissements publics territoriaux pour les communes de leur ressort, elle reste insuffisamment mutualisée au sein des établissements publics de coopération intercommunale de la grande couronne. En effet, le transfert n'y a pas été opéré pour l'ensemble de la compétence mais se fait opération par opération selon que celle-ci est reconnue ou non d'intérêt communautaire. En octobre 2017, seulement six intercommunalités sur les 53 de la grande couronne étaient dotées de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), la majorité des communes membres de communautés de communes ou d'agglomération s'étant opposées à ce transfert<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> Cour des comptes, *Référé, L'organisation territoriale en région Île-de-France*. 31 octobre 2017, 13 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>218</sup> La dotation de solidarité communautaire est une dotation, au caractère facultatif dans la plupart des cas, que certains établissements publics de coopération intercommunale peuvent verser à leurs communes membres. Contrairement aux établissements publics territoriaux, la métropole du Grand Paris dispose de cette faculté. Elle n'y a cependant pas eu recours.

<sup>219</sup> Nonobstant les efforts de mutualisation préexistants à la création des établissements publics communaux ayant pu être observés dans certains cas.

<sup>220</sup> Les revenus disponibles médian par UC étaient ainsi, en 2012, respectivement de 14 300 € et 16 300 € au sein des établissements publics territoriaux Plaine Commune et Est Ensemble, contre 21 800 € en moyenne dans la métropole du Grand Paris (Insee).

<sup>221</sup> Clause prévue par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, prévoyant une possibilité d'opposition par les communes membres au transfert de cette compétence à la communauté de communes ou d'agglomération concernée.

## 2 - Un renforcement de la solidarité intercommunale

La mise en place du réseau de transport du Grand Paris express, dont la Cour a souligné en janvier 2018 le risque de dérapage financier<sup>222</sup>, devrait cependant donner l'opportunité de renforcer le dynamisme économique du territoire de ces communes et de les désenclaver en rapprochant les populations des principaux pôles d'emplois franciliens<sup>223</sup>. Elle sera néanmoins insuffisante pour améliorer durablement la situation de ces communes qui, outre l'enclavement de leur territoire, souffrent avant tout de la fragilité socio-économique de leur population à travers des charges de fonctionnement élevées et de faibles ressources propres.

À cet égard, le transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain, et non des seules opérations reconnues d'intérêt communautaire, aux établissements publics de coopération intercommunale situés hors la métropole du Grand Paris et incluant des communes défavorisées permettrait, en renforçant l'échelon intercommunal, de mieux lutter contre les inégalités territoriales entre communes de la grande couronne.

Au-delà, un renforcement significatif de la solidarité territoriale au sein de la petite couronne est nécessaire. Comme l'a déjà proposé la Cour dans son référé de 2017<sup>224</sup>, il pourrait procéder d'une réforme globale du statut de la métropole du Grand Paris et de ses établissements publics territoriaux, transformant ces derniers en collectivités à statut particulier qui exerceraient sur le territoire des départements de la petite couronne les compétences des actuels établissements publics territoriaux, des départements et des communes.

---

<sup>222</sup> Cour des comptes, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, *La Société du Grand Paris*, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>223</sup> Sur les 33 pôles d'emploi identifiés par l'Insee, 26 seront reliés par le Grand Paris Express, dont, par exemple, les pôles de Nanterre centre et Nanterre ouest, ou celui constitué par Fontenay, Malakoff, Arcueil et Cachan (voir Insee Île-de-France et APUR, *En Île-de-France, 39 pôles d'emploi structurent l'économie régionale*, janvier 2014).

<sup>224</sup> Cour des comptes, *Op. cit.*

## C - Une contractualisation incitative à promouvoir

Le caractère structurel des difficultés auxquelles font face ces collectivités nécessite que soit renforcée la cohérence des dispositifs d'accompagnement dont elles bénéficient. Les mécanismes de soutien de l'État et des autres acteurs publics doivent avoir pour contrepartie des engagements fermes de ces communes en matière d'amélioration de leur équilibre budgétaire et de l'efficacité de leur gestion, condition nécessaire du redressement durable de leur situation.

À cet égard, la logique de contractualisation instituée par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 pourrait être appliquée de façon spécifique aux communes les plus en difficulté<sup>225</sup>. Les pactes financiers conclus entre l'État, la commune et l'intercommunalité, voire les autres acteurs concernés (département, région, Caisse des dépôts, ANRU) pourraient inclure notamment une hausse du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre, en complément des dispositifs de modulation existants<sup>226</sup>.

En contrepartie de ces mesures exceptionnelles, les communes se doteraient d'objectifs chiffrés et mesurables en matière notamment de maîtrise des finances publiques sur le modèle du projet de pacte financier avec la commune de Grigny élaboré en 2018 à la suite du rapport de la chambre régionale des comptes Île-de-France.

De tels contrats n'auraient pas vocation à se substituer à ceux mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 mais viendraient les compléter. Ceux-ci ne concernent en effet que les communes dotées des budgets les plus importants<sup>227</sup> et ont pour objectif principal d'établir une trajectoire d'évolution soutenable des dépenses sans inclure de contrepartie de la part de l'État.

---

<sup>225</sup> Parmi les douze communes contrôlées, quatre n'entrent pas dans le périmètre des contrats prévus par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

<sup>226</sup> Le taux maximum de subvention accordé par l'ANRU dans le cadre du NPNRU varie de 10 à 70 % de l'assiette en fonction de la situation fiscale et financière de la commune. Ce taux peut en outre bénéficier d'une modulation supplémentaire à la hausse dans la limite de 15 points sur la base d'une analyse de la soutenabilité financière de l'opération, et en fonction de la solidarité fiscale et financière à l'échelle intercommunale.

<sup>227</sup> Les communes concernées sont celles dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€.

### **Le projet de pacte financier avec la commune de Grigny**

La commune de Grigny est l'une des plus défavorisées de France métropolitaine. En 2015, le taux de chômage y était de 24 %, et le taux de pauvreté de 45 %, alors que près de la moitié de sa population a moins de 25 ans. Un tiers seulement des ménages y résidant est imposable. Elle fait face à des difficultés financières structurelles et son budget a été examiné annuellement par la chambre régionale des comptes Île-de-France depuis 2003 dans le cadre d'un plan de redressement<sup>228</sup>.

En 2018, des discussions se sont engagées entre l'État et la commune, avec la participation de la direction départementale des finances publiques, de la Caisse des dépôts et des consignations et de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud.

À la suite de l'élaboration, à la fin de l'année, du rapport définitif de la chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de Grigny, un contrat a été proposé à la commune. Il prévoit notamment qu'elle s'astreigne, en contrepartie d'engagements de l'État, à poursuivre ses efforts en matière d'amélioration de la fiabilité de l'information comptable, à renforcer la gestion de son personnel, en particulier en termes de durée du temps de travail et de gestion prévisionnelle des effectifs, et à s'engager sur une trajectoire de désendettement en procédant à la cession d'actifs et à la renégociation de ses emprunts auprès de la Caisse des dépôts et des consignations. Ce pacte a été approuvé par le conseil municipal le 19 novembre 2018 et devrait être prochainement signé.

---

<sup>228</sup> Ce plan a été initié en 2003 sur le fondement de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales compte tenu de l'importance de son déficit budgétaire.

---

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Caractérisées par une population sensiblement plus jeune et dont la situation économique et sociale est bien plus fragile que la moyenne nationale, les douze communes franciliennes dont la gestion a été examinée par la chambre régionale des comptes Île-de-France ont hérité une grande partie de leurs difficultés actuelles de leur urbanisation rapide au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.*

*Du fait de leurs spécificités, ces communes connaissent d'importantes contraintes de gestion. En réponse aux besoins de leur population, elles assurent le fonctionnement de services coûteux et peu générateurs de recettes du fait de leur politique de tarification sociale. En outre, la plupart d'entre elles sont dépourvues de ressources fiscales dynamiques. Comme, dans le même temps, elles supportent des dépenses d'investissement élevées, elles sont fortement dépendantes de financements externes. Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant.*

*Ces communes disposent de marges de gestion insuffisamment exploitées. Leurs dépenses de personnel demeurent élevées, contribuant à la rigidité de leur budget global. Certaines d'entre elles ont cependant commencé à assainir leur gestion budgétaire et financière en dépit des obstacles auxquels elles sont confrontées.*

*Jusqu'à présent, malgré la récente réforme dont il a fait l'objet, l'échelon intercommunal a eu un effet insuffisant sur la résorption des inégalités territoriales au sein de l'Île-de-France.*

*Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :*

**À l'État :**

- 1. transférer l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines de la grande couronne, comprenant les communes les plus défavorisées ;*
- 2. initier une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aide existants.*

**Aux communes :**

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



## Réponses

|  |     |
|--|-----|
| Réponse de la ministre du travail.....   | 299 |
| Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....  | 299 |
| Réponse du ministre de la cohésion des territoires et des relations<br>avec les collectivités territoriales..... | 300 |
| Réponse de la présidente de l'établissement public territorial<br>de Plaine Commune.....                         | 305 |
| Réponse du maire d'Aubervilliers.....  | 309 |
| Réponse du maire de Bobigny.....   | 311 |
| Réponse du maire de Clichy-sous-Bois.....  | 313 |
| Réponse du maire de Grigny.....  | 315 |
| Réponse du maire de Pantin.....  | 321 |
| Réponse du maire de Saint-Denis.....   | 323 |
| Réponse du maire de Sevran.....  | 330 |
| Réponse du maire de Villiers-le-Bel.....   | 331 |

### Destinataires n'ayant pas observation

|  |
|--|
| Ministre des solidarités et de la santé                    |
| Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse        |
| Président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine |

### Destinataire n'ayant pas répondu

|  |
|--|
| Ministre de l'intérieur  |
| Président de la métropole du Grand Paris   |
| Président de la communauté d'agglomération Grand Paris<br>Sud Seine-Essonne-Sénart |
| Président de la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France                |
| Président de l'établissement public territorial Est Ensemble                       |
| Président de l'établissement public territorial du Grand Paris Grand Est           |
| Président de l'établissement public territorial de Paris Terres d'Envol            |
| Ancien maire de la commune d'Aubervilliers (2014-2016)                             |
| Maire de la commune de Bagnolet  |
| Ancien maire de la commune de Bagnolet (2001-2014)                                 |
| Ancien maire de la commune de Bobigny (2006-2014)                                  |
| Maire de la commune de Garges-lès-Gonesse  |
| Maire de la commune de Le Blanc-Mesnil   |
| Ancien maire de la commune de Le Blanc-Mesnil (2008-2014)                          |
| Ancien maire de la commune de Saint-Denis (2004-2016)                              |
| Maire de la commune de Sarcelles   |
| Ancien maire de la commune de Sarcelles (2017-2018)                                |
| Ancien maire de la commune de Sarcelles (1997-2017)                                |
| Ancien maire de la commune de Sevran (2001-2018)                                   |

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL**

*Je vous indique que la lecture du document n'appelle pas d'observation particulière de ma part. J'observe ainsi que les difficultés structurelles citées dans le document s'appuient davantage sur les problématiques budgétaires, fiscales et intercommunales que d'insertion et de développement de l'emploi. Les questions du taux de chômage élevés sur certains territoires ainsi que du manque de qualification des populations locales, sont évoqués rapidement.*

*Le plan d'investissement dans les compétences 2019-2022, doté de 15 milliards d'euros, qui vise à construire une société de compétences, devra permettre l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des jeunes peu qualifiés et éloignés du marché du travail. Ce plan s'appuie notamment sur des pactes régionaux d'investissement dans les compétences, co-construits dans chaque région, entre l'État et le Conseil régional. En Ile de France, l'élaboration de ce pacte régional est en cours. Il peut constituer le cadre de réponse à certaines des difficultés évoquées dans le document.*

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion destinée à figurer dans le rapport public annuel de 2019, relatif aux difficultés rencontrées par les communes défavorisées d'Île-de-France. Comme le souligne la Cour, un certain nombre de communes d'Île-de-France, essentiellement concentrées dans les départements de l'Essonne, de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, accueillent des populations en situation de précarité économique et sociale, dans un contexte de développement urbain massif et rapide. Cette situation appelle en effet la mise en œuvre de mesures structurelles pour améliorer la situation financière de ces collectivités et leur redonner des marges de manœuvre afin d'assurer la conduite de leurs politiques publiques au plan local. En dépit du faible dynamisme de leurs ressources, que ce soit les recettes fiscales ou non fiscales, il existe un certain nombre de leviers, dont la Cour recommande à juste titre la mise en œuvre.*

*La Cour observe tout d'abord que ces communes disposent de marges de manœuvre insuffisamment exploitées en matière budgétaire, notamment dans la maîtrise de leurs dépenses. À cet effet, les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, prévus dans le cadre de la loi de programmation des Finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, constituent un outil particulièrement adapté afin d'accompagner les collectivités dans la poursuite de leurs efforts en contrepartie d'une visibilité sur le niveau des concours financiers attribués par l'État. Parmi les douze communes défavorisées d'Île-de-France mentionnées dans votre rapport, quatre n'entrent pas dans le champ légal de la contractualisation (Garges lès Gonesse, Villiers-le-Bel, Grigny et Clichy-sous-Bois). Les huit communes éligibles ont toutes bénéficié d'un taux de croissance des dépenses supérieur au taux moyen national de 1,2 %. Seule la commune de Sarcelles a reçu un arrêté préfectoral de notification, avec un taux fixé à 1,30 %. Le taux contractualisé est de 1,30 % (Pantin) et 1,35 % (Saint-Denis et Sevran) en raison de la modulation liée au revenu moyen. Il s'élève à 1,50 % (Aubervilliers, Bagnolet et Le Blanc Mesnil) en raison de la richesse et de la démographie de ces communes.*

*Enfin, l'effet de ces deux critères cumulé à celui de la trajectoire financière a conduit au taux de 1,60 % pour Bobigny. Cela démontre que ce mécanisme permet de tenir compte des spécificités de ces territoires, notamment en matière de dynamisme démographique et de niveau de richesse, en cohérence avec les phénomènes locaux soulignés par la Cour. Le contrat comporte par ailleurs un objectif de réduction du besoin de financement ainsi que d'une amélioration de la capacité de désendettement. Le respect de l'ensemble de ces objectifs devrait ainsi permettre aux communes d'assainir leur situation financière, de réduire leur dépendance à des financements provenant de tiers, et de mieux financer leurs programmes d'investissements dans la durée.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE  
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS  
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*Votre saisine appelle les observations suivantes.*

**1. Sur votre recommandation n° 1 : transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux communautés d'agglomération et communautés urbaines de grande couronne comprenant les communes les plus défavorisées**

*Vous suggérez que le transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain, et non des seules opérations reconnues d'intérêt communautaire, aux établissements publics de coopération intercommunale situés hors de la métropole du Grand Paris et incluant des communes défavorisées permettrait, en renforçant le rôle de l'échelon intercommunal, de mieux lutter contre les inégalités territoriales entre communes de grande couronne.*

*Je tiens à souligner, ainsi que l'a indiqué le Président de la République lors de son allocution au cours du congrès des maires en novembre 2017, que la politique du Gouvernement, s'agissant des collectivités territoriales, vise à maintenir une stabilité institutionnelle. Aucun nouveau transfert obligatoire de compétences n'est donc envisagé. Il appartient aux communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de réfléchir, le cas échéant, à une modification de l'intérêt communautaire portant sur les opérations d'aménagement urbain, ceci permettant de prendre davantage en compte les besoins spécifiques des communes défavorisées.*

*S'agissant des communes appartenant au périmètre, il convient de prendre en considération que la métropole du Grand Paris est une institution récente car créée au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Sur son périmètre, un certain nombre de communes n'appartenaient pas, jusqu'à sa création, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il importe donc à cadre législatif constant, que la métropole puisse prendre progressivement la plénitude de ses compétences et que l'ensemble des communes prennent en compte le fait intercommunal. Un bilan permettra, dans un second temps, de réfléchir aux évolutions envisageables s'agissant de son organisation et de ses compétences.*

***2. Sur votre recommandation n° 2 : initier une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État, afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques, en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aides existant***

*Dans ce document, la Cour expose la situation à laquelle sont confrontées les douze communes franciliennes dont la gestion a été examinée par la chambre régionale des comptes Île-de-France. Ces communes<sup>229</sup> ont un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %.*

---

<sup>229</sup> Sarcelles, Le Blanc-Mesnil, Pantin, Saint-Denis, Aubervilliers, Bagnolet, Villiers-le-Bel, Bobigny, Garges-lès-Gonesse, Clichy-sous-Bois, Sevran et Grigny.

*Ce document montre que ces communes sont caractérisées par une population sensiblement plus jeune et en se trouvant dans une situation de précarité économique et sociale ; leurs difficultés actuelles résultent en grande partie de leur urbanisation rapide au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et des effets de la crise économique.*

*Ces spécificités exposent celles-ci à des contraintes de gestion majeures. Ces communes développent une offre de services adaptés à la population qui génèrent des recettes limitées car la tarification est déterminée sur la base de critères sociaux. De même, ces communes sont dépourvues de ressources fiscales dynamiques.*

*Aussi, ces communes supportent des dépenses d'investissement élevées et sont fortement dépendantes de ressources externes. Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant.*

*Dans sa recommandation n° 2, la Cour invite l'État à engager une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État, voire les autres acteurs concernés (département, région, Caisse des Dépôts, ANRU) afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques, en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aide existant. Les pactes financiers incluraient en particulier une hausse du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine, ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre. En contrepartie de ces mesures exceptionnelles, les communes prendraient des engagements sous forme d'objectifs chiffrés et évaluables de réductions des dépenses et d'augmentation des recettes.*

*Vous citez à ce titre le modèle du projet de pacte financier avec la commune de Grigny. Il convient cependant de souligner que ce projet de contractualisation, initié par l'État et ses services dans le département, constitue un dispositif exceptionnel, qui s'inscrit dans un contexte financier très particulier. En effet, le budget de la commune de Grigny fait l'objet d'une saisine régulière de la chambre régionale des comptes. Les mesures que contient ce projet de pacte financier s'apparentent à un plan de redressement et de retour à l'équilibre financier, qui vont bien au-delà de simples efforts de gestion pour améliorer la situation des finances locales.*

*Si dans son contenu ce pacte financier pourrait servir de modèle à une extension à d'autres communes défavorisées d'objectifs chiffrés et évaluables de maîtrise des finances locales, il est important néanmoins de souligner que la situation financière de Grigny est relativement singulière*

*dans la région. Les difficultés et contraintes de gestion auxquelles font face les communes défavorisées d'Île-de-France tiennent davantage à la précarité économique et sociale de leur population, qui nécessite un tissu de services publics très coûteux, qu'à une gestion très défailante des finances communales à l'image de la situation de Grigny.*

*Comme le document le décrit, ces collectivités conduisent des programmes d'investissement de grande ampleur, notamment en matière d'équipements de proximité et de renouvellement urbain, qui sont le plus souvent couverts par le recours à l'emprunt faute de disposer d'une capacité d'autofinancement suffisante. Or, cette situation pèse sur les ratios financiers de ces collectivités et notamment sur le taux d'épargne brute et la capacité de désendettement. À ce titre, votre rapport pourrait être utilement complété d'une présentation comparée des principaux ratios d'analyse financière (taux d'épargne brute, capacité de désendettement) qui permettrait d'évaluer la situation financière de ces communes par rapport aux communes du territoire national.*

*Le rapport souligne également les efforts de gestion entrepris par certaines communes et l'inscription de sept<sup>230</sup> des douze collectivités contrôlées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France dans le cadre de la démarche de contractualisation avec l'État prévue par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Dans ce cadre, ces collectivités se sont engagées sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement. En outre, celles dont la capacité de désendettement dépasse un plafond national de référence s'engageront sur une trajectoire d'amélioration de cette dernière. Cette démarche volontariste démontre une réelle prise en compte, de la part des collectivités concernées, des efforts à mener pour redresser et améliorer la situation de leurs finances en adoptant des mesures structurelles leur permettant de suivre la trajectoire financière négociée avec l'État.*

*À part Sarcelles, toutes les communes éligibles à la contractualisation se sont engagées volontairement pour la signature d'un contrat. Les spécificités liées au revenu ou aux quartiers en politique de la Ville ont été prises en compte puisque toutes ces communes font l'objet d'une modulation positive de leur taux d'évolution, même la commune de Sarcelles dans le cadre de son arrêté.*

---

<sup>230</sup> Aubervilliers, Bagnolet, Bobigny, Blanc-Mesnil (1e), Pantin, Saint-Denis et Sevran.

| Collectivité      | Signature du contrat | DRF2017     | Taux d'évolution annuel retenu (en | DRF cibles 2018 |
|-------------------|----------------------|-------------|------------------------------------|-----------------|
| AUBERVILLIERS     | oui                  | 128 010 709 | 1,50 %                             | 129 930 870     |
| BAGNOLET          | oui                  | 77 741 486  | 1,50 %                             | 78 907 608      |
| BLANC-MESNIL (LE) | oui                  | 82 156 220  | 1,50 %                             | 83 388 564      |
| BOBIGNY           | oui                  | 99 534 951  | 1,60 %                             | 101 127 510     |
| PANTIN            | oui                  | 113 749 931 | 1,30 %                             | 115 228 680     |
| SAINT-DENIS       | oui                  | 207 513 643 | 1,35 %                             | 210 315 077     |
| SEVRAN            | oui                  | 86 256 347  | 1,35 %                             | 87 420 808      |
| SARCELLES         | non                  | 87 610 161  | 1,30 %                             | 88 749 093      |

*La situation financière de ces communes, au regard des contraintes qui sont les leurs, n'est pas alarmante au regard des critères du contrat : mis à part Bagnolet et Sevrans qui sont concernées par l'inscription d'une trajectoire de désendettement dans leur contrat, les situations financières de six des huit communes semblent maîtrisées en 2017, avec des ratios d'endettement inférieurs au seuil de douze années fixé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

*Enfin en termes d'exécution budgétaire au 31 octobre 2018, il n'y a pas de risque avéré de dépassement de la trajectoire fixée au contrat, seule la commune de Bobigny présente à ce stade un dépassement des dépenses réelles de fonctionnement (il s'agit de données provisoires infra annuelles à analyser avec prudence qui fournissent une indication). La situation de Bobigny doit toutefois être rapportée à la problématique spécifique des dépenses de personnel.*

*En définitive, mis à part des situations spécifiques, l'engagement des collectivités concernées à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement peut être respecté.*

*Par ailleurs, la démarche contractuelle est déjà bien engagée dans ces territoires aussi bien par le biais des contrats de ville que par le biais des contrats locaux de sécurité mis en œuvre par les conseils locaux (ou intercommunaux) de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISP).*

*Dès lors, il convient d'être prudent sur la création d'une nouvelle catégorie de contrats entre l'État et les collectivités les plus défavorisées.*

*La superposition des démarches de contractualisation présenterait un risque de dispersion et de complexification du suivi financier des différents objectifs et indicateurs de suivi inhérents à chaque type de contrat.*



*Enfin, la question de la généralisation des contrats tels que celui engagé par la commune de Grigny pose la question des critères pertinents pour en établir le fondement (critères démographiques, sociaux, économiques, financiers). Il se pose également la question de la prise en compte de la politique de la ville et du soutien apporté par l'ANRU, dispositifs qui peuvent concerner une très grande partie des communes ou EPCI qui sont dans le champ de la contractualisation.*

*Il me semble donc plus judicieux que l'examen des dispositifs à l'œuvre, notamment le dispositif de contractualisation prévu par l'article 29 de la LPFP, puisse être mené au terme de la période de trois ans, avant d'envisager tout dispositif de contractualisation exceptionnel et ciblé sur des communes dites défavorisées.*

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DE PLAINE COMMUNE**

#### **1. Une situation sociale des villes de Plaine Commune et un besoin de réduction des inégalités territoriales à mieux prendre en compte**

*Il semble important de repositionner la situation des deux villes de l'EPT concernées par le rapport dans le contexte général de Plaine Commune. En effet, l'ensemble du territoire présente des caractéristiques socio-économiques défavorisées. Hors Aubervilliers et Saint-Denis, les autres communes membres présentent également des taux de pauvreté élevés<sup>231</sup> faisant de Plaine Commune le territoire le plus pauvre de la Métropole du Grand Paris.*

*Ainsi, il est nécessaire d'envisager le «rééquilibrage des inégalités» en faveur des communes défavorisées à des échelles supérieures que celle du territoire. Les dispositifs de péréquation nationaux et régionaux sont les outils qui doivent permettre l'effectivité de la solidarité entre collectivités et la réduction des inégalités territoriales.*

*À ce titre, il est rappelé que la situation singulière de Plaine Commune est pénalisante du fait des modes de calculs du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). En effet, 7 des 9 communes membres sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine*

---

<sup>231</sup> Épernay-sur-Seine 30,7 %, l'Île-Saint-Denis 33,8 %, la Courneuve 43,2 %, Saint-Ouen 29,3 %, Stains 37,1 %, Pierrefitte-sur-Seine 38,7 % et Villetaneuse 33 % (Insee 2015).

*(DSU) cible et donc exonérées de prélèvement, Plaine Commune se substituant à hauteur de 3,1 M€ en 2017. Cette mesure d'exonération, qui a pour objet de mobiliser la solidarité intercommunale dans les cas majoritaires où l'intercommunalité regroupe à la fois des communes favorisées et défavorisées, n'aboutit dans le cas de Plaine Commune qu'à une réduction des politiques territoriales.*

*Par ailleurs, Plaine Commune estime que le rééquilibrage en faveur des communes défavorisées est également dépendant de l'action de l'État et d'une présence égale des services publics régaliens sur chaque territoire. En ce qui concerne Plaine Commune, les effets des défaillances étatiques et de la non-application du droit commun sur le territoire ont notamment été pointés par le rapport parlementaire sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis remis par les députés MM. Cornut-Gentille et Kokouendo le 31 mai 2018.*

*Les indicateurs de suivi du contrat de ville de Plaine Commune montrent également le retard des services de l'État sur le territoire par rapport aux échelles régionale ou nationale. Par exemple, les effectifs de la police nationale du département ont diminué de 5,4 % entre 2015 et 2017 alors que la délinquance s'y accroît plus rapidement qu'à l'échelle régionale. En matière d'éducation, près de la moitié des enseignants en collège ont moins de 2 années d'expérience contre moins d'un tiers à l'échelle nationale.*

*Il en est de même pour les services de Pôle emploi avec par exemple un nombre moyen de demandeurs d'emploi par portefeuille atteignant 198 à Plaine Commune contre 163 en Ile-de-France en 2017 alors que le taux de chômage y est supérieur de 10 points à la moyenne régionale (23 % contre 13 %).*

## **2. Des divergences dans l'interprétation des résultats de l'intercommunalité à Plaine Commune**

*Le rapport porte plusieurs affirmations sur les résultats de l'intercommunalité en faveur des villes défavorisées faisant l'objet de l'étude auxquelles Plaine Commune souhaite apporter des rectifications ou s'opposer.*

*Contrairement à ce qu'il est indiqué, la communauté d'agglomération de Plaine Commune avait fait le choix d'instaurer une dotation de solidarité communautaire dont le montant s'élevait à 2,5 M€ en 2015. Le système financier métropolitain instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) supprime la possibilité de mettre en place une dotation de solidarité entre les villes d'un EPT.*

*Concernant la mutualisation des moyens, l'une des particularités de Plaine Commune est d'avoir fait le choix de privilégier la redistribution physique par le développement de services publics et d'investissements importants plutôt que la redistribution financière par le biais de reversements aux villes. Non seulement cette option a permis de maximiser par le passé les dotations de l'État mais c'est aussi celle qui a permis de donner à Plaine Commune les moyens de développer un véritable projet de territoire. La plus-value de Plaine Commune sur la politique d'investissements du territoire est d'ailleurs régulièrement soulignée comme étant un marqueur fort du territoire et de son dynamisme.*

*En effet, l'intercommunalité a permis, durant les 12 premières années de Plaine Commune, de multiplier par 2,4 la capacité d'investissement des villes dans leur ensemble par rapport à ce qu'elles pouvaient faire seules. Le jeu de la solidarité a représenté pour certaines villes une multiplication par 7 de leurs investissements; et pour d'autres, ayant plus de moyens à l'origine par 1,4 seulement. Globalement, la solidarité intercommunale mise en œuvre à Plaine Commune a permis une meilleure répartition des ressources et des investissements entre les villes sur le territoire, notamment au profit des villes les plus défavorisées.*

*Par ailleurs, le contrat territorial pour la rénovation urbaine a permis d'obtenir 500 M€ de subventions de l'État et d'investir 1,6 Md€ pour rénover les quartiers (122 000 habitants concernés).*

*En termes de développement de services publics, Plaine Commune joue un rôle marqué de solidarité par l'exercice même de nombreuses compétences intégrées depuis plusieurs années, ce qui se traduit par un coefficient d'intégration fiscale élevé. Il s'agit notamment de l'entretien de l'espace public, de l'aménagement ou de l'habitat. Plaine Commune a également développé de nombreux services mutualisés, par exemple concernant la gestion du droit des sols.*

*La mutualisation des moyens a permis, entre autres, de créer une Maison de l'emploi du territoire de Plaine Commune (répartie en 9 espaces) offrant à la population une meilleure offre de service dans un lieu unique. Elle a également permis la mise en réseau des médiathèques qui mettent gratuitement à disposition du public les ressources de toutes les médiathèques du territoire (1 million de documents dans 24 médiathèques et 3 bibliobus).*

*S'il est toujours possible d'aller plus loin dans l'intégration intercommunale, les résultats obtenus par la communauté d'agglomération de Plaine Commune témoignent de la mutualisation des moyens et de la mise en œuvre d'un projet de territoire ambitieux en faveur des 9 communes du territoire et de leurs habitants.*

### **3. Des attentes vis-à-vis d'une métropole solidaire qui s'appuie davantage sur des territoires dynamiques**

*S'agissant de la situation actuelle, le rapport affirme que « les nouvelles intercommunalités sont dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités dont souffre le territoire francilien et qui affectent en premier lieu les communes les plus défavorisées. En particulier, comme le signalait déjà la Cour dans son référé de 2017 relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris ne constituent pas un échelon ni de mutualisation, ni de redistribution de la ressource fiscale ».*

*Plaine Commune soutient l'ambition péréquatrice de la Métropole du Grand Paris (MGP) qui est « constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie des habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent... » (L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales).*

*Pour répondre à cet objectif, Plaine Commune et les 9 villes membres se sont prononcées dans leur contribution au projet métropolitain, adoptée au Conseil territorial du 30 mai 2017, en faveur de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire métropolitaine et d'une dotation de soutien à l'investissement territorial qui s'appuie sur des critères de péréquation.*

*La MGP est aujourd'hui en phase de montée en puissance et Plaine Commune soutiendra toutes les actions visant à réduire les inégalités entre les territoires qui la composent.*

*Concernant la capacité de redistribution de la ressource fiscale à l'échelle territoriale, il est rappelé que le système financier métropolitain issu de la loi NOTRe a privé les territoires d'une partie de la dynamique fiscale puisque la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est désormais perçue par la MGP et que la cotisation foncière des entreprises (CFE) actuellement perçue par les EPT doit être transférée à la Métropole à compter de 2021.*

*À ce sujet, Plaine Commune soutient le maintien de la CFE aux territoires afin de préserver une ressource fiscale dynamique permettant de mettre en œuvre le projet de territoire, développer les services publics et contribuer à réduire les inégalités territoriales.*

### **RÉPONSE DU MAIRE D'AUBERVILLIERS**

*La Ville d'Aubervilliers partage le propos de la Cour sur le fait que son territoire connaît « un réel dynamisme économique (...) qui ne bénéficie, cependant, que peu ou pas aux habitants dont la formation ne correspond pas aux besoins de ces nouvelles activités ». On ne peut que déplorer l'absence de politiques publiques particulières, notamment de l'État et de la Région pour accompagner les populations des communes défavorisées dans le chemin vers l'emploi. Le rapport Cornut-Gentille & Kokouendo a récemment montré que non seulement aucune action particulière n'était menée mais, de plus, que les moyens de droit commun étaient moindres en Seine-Saint-Denis.*

*La Cour indique que, « pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse ». Ce propos ne peut être que partagé puisque ces communes doivent faire face à la fois à une dynamique démographique importante, à une jeunesse fortement présente et à une fragilité marquée des populations. Ces trois facteurs justifient l'importance de services publics fortement présents et efficaces quand déjà les moyens de droit commun sont inférieurs à d'autres secteurs géographiques alors que les marqueurs sociaux démontrent des besoins supérieurs ; ce que la Cour semble d'ailleurs partager puisque « les dépenses visent aussi, de façon plus générale, à remédier au déficit de services publics de proximité ». A l'instar de Bagnolet, Aubervilliers dispose d'un centre médical de santé et a même du renforcer le service par l'ouverture en 2016 de La Fabrique de Santé, CMS localisé dans le quartier du Marcreux où la médecine générale de ville est totalement absente.*

*Face à ces enjeux, nous devons déplorer les restrictions liées à la contractualisation signée en 2018 ; un bonus de 0,15 % pour tenir compte de la démographie ne saurait couvrir l'extension des besoins d'une population qui augmente d'environ 2 % par an. De plus, compte-tenu d'une forte proportion de jeunes dans la population, n'y aurait-il pas un sens à définir au niveau de l'État des mécanismes pour compenser la surcharge liée à la jeunesse, notamment en matière de dépenses scolaires, tant en investissement qu'en fonctionnement.*

*Si la Cour souligne l'importance des financements de l'ANRU, force est de constater que cet appui, essentiellement fléché sur les dépenses d'investissement, ne répond pas aux besoins du territoire, pour couvrir dans les quartiers en renouvellement urbain, le droit commun et les évolutions en matière de lien social, notamment la pérennité des équipements voués à la vie des quartiers, associative, culturelle ou par exemple sportive.*

*La Cour affirme que « ces communes ont bénéficié de la réforme de la péréquation ou cours des années 2010 ». Ceci est indéniable si on regarde uniquement les montants des dotations de péréquation qui passent par exemple de 15 304 k€ en 2013 à 22 139 k€ en 2016, soit un gain de 6 835 k€, Pour autant, une vision globale intégrant notamment l'évolution de la DGF donne une autre lecture de la péréquation, qui finalement sert en partie à compenser la baisse de la DGF forfaitaire (de 15 194 k€ en 2013 à 9 468 k€ en 2016, soit une baisse de 5 726 k€). L'écart budgétaire constaté est donc de 1 109 k€, ce qui représente une hausse en 3 ans de 3,6 % des dotations et reste donc inférieure, en faisant fi de l'inflation, à la seule croissance démographique de plus de 5 % sur la période, la péréquation, qui ne couvre pas la dynamique du territoire, ne saurait dès lors remplir l'objectif fixé de réduction des inégalités par la plus-value qu'elle devrait apporter en matière d'action publique.*

*Concernant les produits de péréquation, il convient d'ajouter que, si des communes peuvent effectivement avoir des produits de péréquation supérieurs à ceux de provenant de la fiscalité locale, d'autres dont Aubervilliers ne connaissent pas cette situation avec un ratio où la péréquation représente plutôt 40 % seulement de la fiscalité directe (par exemple 42 % en 2015) et n'est donc pas une recette prépondérante.*

*À ce titre, il semble important de repositionner la situation de la Ville et de l'EPT Plaine Commune dans un contexte plus général. En effet, toutes les communes de l'EPT présentent des caractéristiques socio-économiques défavorisées avec notamment des taux de pauvreté élevés qui font de Plaine Commune le territoire le plus pauvre de la Métropole du Grand Paris. Ainsi il est nécessaire d'envisager « le rééquilibrage des inégalités » en faveur des communes défavorisées à des échelles supérieures à celle de l'EPT. Les dispositifs de péréquation nationaux et surtout régionaux, voire métropolitains doivent être les outils pour l'effectivité de la solidarité entre les collectivités et pour la réduction des inégalités. Nous attendons donc que la Métropole joue un rôle dans ce domaine, ainsi que le prévoit d'ailleurs l'article (L. 5219 du CGT) qui rappelle que la MGP est constituée notamment en vue de « réduire les inégalités entre les territoires qui la composent ». La contribution des 9 villes de Plaine Commune et de l'EPT en mai 2017, contribution au projet métropolitain, proposait d'ailleurs en ce sens l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire métropolitaine et d'une dotation de soutien à l'investissement local péréquée. La Ville estime également que ce rééquilibrage en faveur des communes défavorisées est également dépendant de l'action de l'État et d'une présence égale des services publics régaliens sur chaque territoire. Les effets des défaillances étatiques et des lacunes du droit commun ont été pointés dans le rapport des députés Cornut-Gentille et Kokouendo de mai 2018.*

*Concernant la recommandation n° 3, la ville considère que cette démarche est déjà faite pour Aubervilliers et ne saurait être la panacée pour résoudre la question des communes défavorisées.*

*En conclusion, nous défendons le constat de la Cour des comptes sur la nécessité de réformes d'ampleur pour résoudre les difficultés structurelles des communes défavorisées d'Île-de-France. Toutefois, les recommandations formulées nous semblent insuffisantes ou mal orientées quand nous défendons une démarche multifactorielle agissant à la fois sur le droit commun à renforcer et sur des dispositions propres à réduire les inégalités territoriales. Les populations de ces communes sont très fragiles; il convient dès lors d'offrir un service public solide avec des leviers d'actions et des moyens plus efficaces et plus nombreux. C'est à ce titre que nous demandons une réforme de la péréquation nationale, régionale et métropolitaine.*

### **RÉPONSE DU MAIRE DE BOBIGNY**

*Venant compléter le rapport présenté en conseil municipal le 26 septembre 2018, il m'amène à vous soumettre plusieurs remarques et réflexions, de différentes natures.*

*Le rapport met en évidence l'existence de fortes inégalités territoriales, en prenant comme exemple un revenu médian disponible dans les Hauts-de-Seine supérieur de plus de 50 % au revenu médian disponible en Seine-Saint-Denis. Ces inégalités touchent particulièrement la ville de Bobigny, dont le revenu médian est lui-même inférieur de 15 % à celui du département.*

*C'est précisément cette forte précarité socio-économique qui explique les choix d'abattement des bases d'imposition de la taxe d'habitation en vigueur sur la ville, que vous relevez. Si cet abattement général à la base tend à réduire le produit perçu par la ville de Bobigny, il n'a pas empêché, sous mon impulsion, de dégager depuis 2014 des marges de manœuvre budgétaires améliorant notre situation financière et notre capacité d'investissement, tout en améliorant le service public rendu aux balbyniens.*

*À ce titre, lorsque le rapport indique que « le montant de la dette par habitant est ainsi deux fois supérieur aux communes comparables », il pourrait être avantageusement relevé que l'endettement baisse aujourd'hui de manière continue : l'encours de dette, de 108,2 M€ fin*

2015, a été ramené à 102,2 M€ fin 2016, puis à 99,9 M€ fin 2017, soit le niveau le plus bas depuis 2009 ; il est prévu à 94,1 M€ fin 2018. La ville est en outre sortie des emprunts à risque : alors qu'ils représentaient 43 % de la dette fin 2013, ils ont été ramenés à 17,5 % fin 2017 et abaissés à 2 % en octobre 2018.

*Ces efforts de gestion sont d'autant plus à valoriser que Bobigny, caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, se doit de maintenir une offre de services publics étoffée pour remédier au déficit de services publics de proximité.*

*Forte d'une gestion caractérisée par une trajectoire renforçant l'autofinancement et abaissant la dette, tout en renforçant son intervention au quotidien, la ville de Bobigny confirme être très à l'aise avec le principe de contractualisation permettant de renforcer les dispositifs d'aides existants. Deux préalables semblent néanmoins à garantir avant la mise en œuvre par l'État de cette recommandation de la Cour : en premier lieu, la mise en œuvre sur tout le territoire national, et donc y compris dans les communes défavorisées d'Ile-de-France, notamment en Seine-Saint-Denis et en particulier à Bobigny, du même niveau de service public. En second lieu, rétablir une équité au sein des mécanismes dérogatoires de compensation, même s'ils sont devenus d'insuffisants instruments de compensation des manques d'État alors qu'ils auraient vocation à apporter un supplément d'âme pour des territoires particulièrement précaires : aujourd'hui, comme une double peine, le ratio de financement par habitant en quartier relevant de la géographie prioritaire à Bobigny est nettement inférieur aux niveaux nationaux.*

*En outre, la gestion de la ville se trouve complexifiée à deux titres.*

*Le premier a trait à la complexité d'une organisation territoriale, mouvante, incertaine et peu fluide. De plus, les produits de la fiscalité économique étant désormais perçus par les intercommunalités, la ville ne bénéficie plus de la dynamique fiscale et son produit s'érode. La montée en puissance de la métropole met encore plus clairement en danger l'équilibre financier de la ville si une juste péréquation ne lui est pas imposée.*

*Le second est lié aux déséquilibres structurels à l'échelle de la métropole et à l'absence de volonté d'y remédier. Le territoire n'est pas le bon échelon de rééquilibrage, c'est à minima celui de la métropole. Ainsi, la proposition du rapport pour renforcer les équilibres au sein des territoires ne prend pas en considération le fait que la Ville de Bobigny se trouve intégrée à un territoire globalement marqué par la pauvreté de sa population. Or le PMHH bloque toute perspective de rééquilibrage. Dans son sillage, l'ANRU se fige sur un cadre rigide visant à maintenir les logements sociaux sur des territoires où ils sont déjà surreprésentés : plus*



*des deux tiers des logements sociaux de la ville de Bobigny sont en PLAI et, alors que la SRU est loin d'être partout respectée, on lui impose un niveau de reconstitution sur site absurde. Dès lors, à moyen et long terme, il est très légitime de formuler de vives inquiétudes sur les risques d'opposition et d'inégalités accrues entre territoires, avec toutes les incidences sur notre capacité collective à faire nation.*

*Pour autant, la ville soutient pleinement l'analyse de la cour des comptes sur le défaut de soutien à la modernisation et au développement des équipements publics « de base » : écoles, équipements sportifs, culturels et de loisirs.*

*La ville prend également acte des recommandations de la cour en matière de dépenses de personnel. À ma demande, a été engagé en 2017 un plan d'action global et ambitieux pour optimiser notre gestion. En 2018, la ville a ainsi engagé une démarche GPEEC et installée, à partir de janvier 2019, un système renouvelé de contrôle automatisé du temps de travail.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE CLICHY-SOUS-BOIS**

*L'importance du périmètre du quartier prioritaire par rapport au reste de la ville doit être soulignée. En effet, 23 000 habitants sur 30 000, soit 76 % de la population réside dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.*

*Je souhaite également insister sur la situation d'enclavement de la commune et sur les conséquences induites en matière d'attractivité économique et résidentielle. Le fait d'être totalement à l'écart des grands réseaux de transports en commun a largement contribué à faire de Clichy-sous-Bois un territoire sur lequel l'activité économique et l'emploi sont peu présents, et qui concentre une population toujours plus précaire. À cet égard, le désenclavement, produit par le débranchement de la ligne de tram-train T4 opérationnel fin 2019 et la perspective d'une gare du Grand Paris express (branche Nord de la ligne 16 prévue en 2024 et branche Sud en 2030), constitue un élément indispensable pour sortir ce territoire et ses habitants de leurs difficultés.*

*Du fait de la réalité de ce territoire, et comme le souligne d'ailleurs le rapport, la commune supporte des charges budgétaires significatives pour répondre aux besoins d'une population jeune. Pour illustrer le poids des dépenses scolaires, il faut noter que Clichy-sous-Bois dispose du nombre d'établissements scolaires d'une ville de 50 000 habitants.*

*Une autre illustration du poids des dépenses liées à la situation de la commune peut être apportée avec l'effort financier réalisé en matière d'investissement en équipements publics dans les projets de rénovation urbaine. Dans le cadre du 1er PRU, la commune a investi 42,1 M€ entre 2006 et 2017 pour construire deux écoles neuves et une crèche et réhabiliter une école. L'ANRU et les autres partenaires ont financé 80 % de ces investissements, mais les 20 % restants ont dû être financés par l'autofinancement et par l'emprunt.*

*Dans le cadre du NPNRU, la commune investira 63 M€ dans les 10 ans à venir dans un programme d'équipements scolaires, sportifs et culturels, dont 23 M€ devront être couverts par l'autofinancement et l'emprunt, voire plus selon le niveau des subventions réellement accordées.*

*La dépendance de la commune aux dotations est une réalité. Ainsi, la DSU a progressé de 982 000 € en 1996 à 16,2 M€ en 2017. L'ensemble des dotations de péréquation (DSU, DFSCRIF et FPIC) représente 20,9 M€ en 2017, soit 57 % de plus que les produits provenant de la fiscalité locale.*

*Ces efforts considérables sur les dépenses de personnel et de gestion ont donc permis à la Ville de se désendetter et de dégager un autofinancement significatif, tout en assurant une augmentation de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement pour répondre aux besoins sociaux d'une population jeune et en difficulté, ainsi qu'aux enjeux en matière d'équipements publics et de rénovation urbaine. L'augmentation régulière des dotations de péréquation a constitué un élément indispensable dans cette équation budgétaire complexe consistant à réaliser plus de dépenses avec moins de recettes propres par rapport à la moyenne des communes de la strate, en partant d'une situation d'endettement majeur en 1995. À l'avenir, le niveau de ces dotations devra au minimum être maintenu et il faudra même qu'il progresse pour continuer à faire face aux besoins sociaux et en matière de rénovation urbaine.*

*S'agissant de l'intercommunalité, je ne peux que partager l'analyse sur l'absence d'impact de la création de la Métropole du Grand Paris et des EPT sur le rééquilibrage des inégalités territoriales, ainsi qu'en termes de mutualisation de moyens et de péréquation financière en faveur des communes défavorisées. Toutefois, je ne partage pas la proposition envisagée dans le rapport consistant à fusionner les compétences des EPT, des départements et des communes sur le territoire de la petite couronne, qui conduirait à faire des communes de simples arrondissements de ces nouveaux ensembles.*

*Je considère que la commune doit rester un échelon majeur pour exercer l'action de proximité attendue de nos administrés et qu'elle doit pour cela conserver les compétences et les moyens correspondants.*

*Enfin, je souscris à l'idée de signer un pacte financier entre la commune et ses principaux partenaires, afin d'adapter les règles de financement à la situation spécifique de la commune, en particulier par une hausse du plafond de prise en charge des opérations de rénovation urbaine ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et des acomptes. La commune est tout à fait en mesure d'apporter la contrepartie à ce pacte par ses efforts constants de bonne gestion.*

### **RÉPONSE DU MAIRE DE GRIGNY**

*Nombre des constats de la Cour corroborent le diagnostic et les analyses que nous faisons de la situation de la commune de Grigny.*

*Effectivement, l'urbanisation exponentielle du début des années 70 vécue par Grigny a généré une explosion démographique et a concentré une population jeune et en situation de précarité.*

*Grigny s'est alors retrouvée confrontée à des besoins d'équipements et de services publics très importants. Elle a alors dû faire face à d'importantes charges, sans bénéficier de dispositions particulières, similaires à celles instaurées pour les villes nouvelles, bien que sa situation soit très analogue.*

*La Cour souligne alors que « pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse (...) Les dépenses visent aussi, de façon générale, à remédier au déficit de services publics de proximité auxquels ces communes peuvent être confrontées ».*

*La Cour relève ensuite que le poids des charges et l'insuffisance de ressources fiscales, ont des répercussions lourdes sur la situation financière et les équilibres budgétaires des communes.*

*En la matière, la situation de Grigny est malheureusement particulièrement éloquente. Depuis 2003, soit quinze ans, le budget communal fait l'objet chaque année d'un examen de la Chambre Régionale des Comptes, qui relève le caractère structurel du déficit budgétaire et dont les préconisations ne permettent pas de redresser durablement la situation.*

*Je forme le vœu que votre rapport contribue à la nécessaire prise de conscience au plus niveau de l'État que ces situations d'exception nécessitent des dispositifs d'accompagnement à leur hauteur. Ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à ce jour, en dépit de différentes mesures successivement prises, qui n'ont jamais eu la vertu de corriger réellement l'écart entre les moyens des communes dites pauvres et les besoins sociaux auxquels elles doivent faire face, que vous décrivez bien dans votre rapport, en particulier au titre des compétences éducatives.*

*De rapport en rapport, la réalité se dessine de mieux en mieux, et des propositions utiles et durables sont avancées pour répondre aux problèmes soulevés.*

*La Cour souligne ainsi à juste titre que « les subventions, notamment de l'ANRU, ne suffisent pas à pallier l'ensemble des difficultés de financement auxquelles ces communes sont confrontées pour réaliser leurs projets d'investissement », ce qui inéluctablement entraîne une dégradation de la situation budgétaire et un niveau d'endettement important.*

*Ainsi, la Cour propose « un relèvement du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU, ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre ».*

*Je partage totalement cette proposition, l'ayant moi-même déjà formulée auprès du Gouvernement et du Directeur Général de l'ANRU. Le Conseil Municipal de Grigny a voté une motion à ce titre le 19 novembre dernier, visant la modification du règlement comptable et financier de l'ANRU, et comprenant également une demande de mise en place de prêts à taux zéro par la Caisse des dépôts pour financer les opérations du NPNRU dont la commune assumera la maîtrise d'ouvrage.*

*Le Conseil a aussi voté une autre motion demandant que le FCTVA soit attribué sans décalage, dès l'année de réalisation des dépenses éligibles, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.*

*S'agissant des crédits politiques de la ville, ils s'avèrent être de piètres substituts aux moyens de droit commun.*

*La Cour a elle-même relevé dans son rapport de juillet 2012 une trop faible mobilisation des politiques publiques de droit commun. La Cour notait notamment que les zones prioritaires restent défavorisées dans les allocations de crédits au titre des politiques de droit commun. La Cour a également identifié qu'en 2010, l'État dépensait 47 % de plus pour former un élève parisien que pour former un banlieusard de Créteil ou de Versailles - académies de rattachement d'une très grande majorité des territoires prioritaires.*

*La première chose à faire pour redresser la situation de Grigny et des communes analogues, c'est que le droit commun s'y applique au même niveau que partout ailleurs. La politique de la ville est une politique dite de « discrimination positive » qui vise à rattraper l'écart entre les habitants de ces quartiers et le reste de la population en y mettant plus de moyens. Or, il n'y a même pas dans ces quartiers des moyens équivalents à ceux qui sont alloués ailleurs. C'est un des propos du récent rapport de Jean-Louis Borloo, remis le 26 avril 2018 au Premier Ministre, qui au chapitre des représentations erronées de la situation des villes de banlieue, affirme : « dans les quartiers Politique de la Ville, les communes ont plus de besoins mais moins de ressources : elles disposent de 3096 de capacité financière en moins, bien que leur taux d'imposition soit 2 fois plus élevé et que leurs besoins soient de 30/00 supérieurs ».*

*C'est pourquoi je fais partie des élus qui nourrissent un réel espoir que cette situation de complète anormalité soit enfin mise sous le contrôle de la Cour d'équité territoriale, annoncée par monsieur le Président de la République.*

*La deuxième réflexion à engager urgemment porte sur les dotations de péréquation. La Cour indique que ces communes ont bénéficié des réformes et du renforcement de la péréquation verticale.*

*Si cette augmentation est effective, elle a néanmoins été largement annihilée par les réactions opérées sur la dotation forfaitaire de la DGF au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. Ainsi entre 2012 et 2017, Grigny a effectivement perçu 4,6 M€ de dotations de péréquation de plus, mais a subi une perte de 2,4 M€ de dotation forfaitaire, soit une augmentation réelle limitée à 2,2 M€. Mais surtout, la Cour, dans son rapport annuel 2016, relevait que la dotation forfaitaire, principal élément de la DGF, profite davantage à des communes aisées et préconisait en conséquence un renforcement et une révision des dispositifs de péréquation.*

*Je partage cette analyse et j'affirme même que la péréquation ne permet pas à la ville de Grigny, et à d'autres communes de banlieue, de disposer de moyens supplémentaires suffisants pour répondre à l'importance des besoins socio-éducatifs de leur population et faire face au niveau de charges exceptionnelles qui en découle, contrairement à l'idée largement véhiculée de moyens d'exception qui seraient ainsi accordés, rendant incompréhensible pour certains que ces villes en soient encore là. Pour saisir cette réalité, il suffit de regarder les chiffres ci-dessous.*

*La loi de finances pour 2018 a classé les logements des périmètres ORCOD-IN comme logements sociaux, ce qui a permis à Grigny de bénéficier d'une dotation supplémentaire d'1,5 M€. Cette disposition législative, réclamée depuis de nombreuses années par la collectivité, corrige l'insuffisance de ressources fiscales et permet désormais à Grigny de disposer de recettes réelles de fonctionnement à même hauteur que la moyenne des communes franciliennes de même taille, soit 1 641 € par habitant en 2018 à Grigny et 1 624 € par habitant en 2016 pour la strate francilienne.*

*Mais seule l'insuffisance de recettes fiscales est désormais enfin comblée. La commune ne bénéficie d'aucun surplus de ressources alors qu'elle doit faire face à des charges qui n'ont rien à voir avec celles de la très grande majorité des communes, comme le décrit le rapport de la Cour et comme le stipulait le délégué du Gouvernement dans son rapport de novembre 2016 « La ville détient un certain nombre de records, qui en font une ville hors normes. La Commune de Grigny assume en pratique un rôle de première urgence sociale et d'éducation de base pour le compte de la collectivité nationale ».*

*Le rapport sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en place à Grigny, dit rapport Aubouin, établi par six inspections générales et remis en juillet 2016 au Premier Ministre, signalait aussi que « la commune de Grigny scolarise un nombre exceptionnel d'élèves qui crée une dépense annuelle d'environ 2 MC, rapportée à la situation des communes voisines comptant la même population ».*

*La Chambre régionale des Comptes, dans son rapport 2018 relatif à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire indiquait que la commune, compte tenu de ses spécificités sociodémographiques et de l'importance de sa population en âge d'être scolarisée, consacre à l'exercice de ces compétences, plus du double des dépenses moyennes des communes de même strate démographique, soit 521 € par habitant à Grigny contre 233 € par habitant au niveau national.*

*Avec une structure sociale et démographique similaire à celle des autres communes, le montant des dépenses de la commune au titre des compétences scolaire et périscolaire serait inférieur d'au moins 8 Millions d'euros (hors actions extrascolaires, culturelles et sportives).*

*Grigny et les autres communes étudiées par la Cour sont bénéficiaires de la DSU et du FSRIF. Le tableau ci-dessous démontre sans ambiguïté que ces dotations ne répondent que très partiellement à leur finalité de compenser les écarts de ressources et de charges entre les collectivités, de majorer substantiellement les moyens des communes ayant à supporter des charges sociales conséquentes.*

|  | Part de la population vivant en QPV | Part de logements sociaux | Part des 3-16 ans | Revenu imposable par habitant | Recettes réelles de Fonctionnement par hab |
|--|-------------------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------------|--|
| <i>Grigny</i>  | 83,50 %                             | 92,98 %                   | 25,74 %           | 7 150 €                       | 1 641 €                                    |
| <i>Aubervilliers</i>   | 81,53 %                             | 40,71 %                   | 18,10 %           | 7 873 €                       | 1 723 €                                    |
| <i>Blanc-Mesnil</i>  | 39,55 %                             | 39,97 %                   | 21,32 %           | 9 866 €                       | 1 681 €                                    |
| <i>Clichy-sous-Bois</i>  | 78,55 %                             | 77,99 %                   | 25,98 %           | 7 034 €                       | 1 689 €                                    |
| <i>La Courneuve</i>  | 84,91 %                             | 49,87 %                   | 20,41 %           | 7 873 €                       | 1 900                                      |
| <i>Sevran</i>  | 46,93 %                             | 36,78 %                   | 21,87 %           | 9 710 €                       | 1 801 €                                    |
| <i>Stains</i>  | 53,20 %                             | 61,13 %                   | 22,90 %           | 7 729 €                       | 1 601 €                                    |
| <i>Garges-lès-Gonesse</i>                                      | 72,71 %                             | 45,69 %                   | 23,59 %           | 7 899 €                       | 1 534 €                                    |
| <i>Sarcelles</i>   | 74,61 %                             | 56,86 %                   | 22,94 %           | 9 137 €                       | 1 615 €                                    |
| <i>Villiers-le-Bel</i>   | 74,33 %                             | 56,59 %                   | 22,75 %           | 9 037 €                       | 1 454 €                                    |
| <i>Moyenne communes métropolitaines de plus de 10 000 hab.</i> |                                     | 23,01 %                   |                   | 15 181 €                      |  |
| <i>Moyenne communes Île-de-France de plus de 10 000 hab.</i>   | 12,90 %                             |                           | 17,41 %           |                               | 1 671 €                                    |

Chiffres DGCL-DGFIP 2016 et pour Grigny données 2018

*J'en conclus que le dispositif actuel de péréquation nécessite de profonds changements pour qu'il atteigne l'efficacité attendue et qu'en particulier pour la commune de Grigny dont j'ai l'honneur d'être le maire, ce n'est que depuis 2018 qu'elle a retrouvé le même niveau de recettes de fonctionnement que les communes de sa strate, sans que cela ne lui octroie des moyens supplémentaires pour faire face aux charges générées par 83,5 % de sa population en QPV et par 25,74 % de sa population d'enfants de 3 à 16 ans.*

*Face à ces constats, il me semble indispensable que les modalités et critères actuellement retenus pour calculer les dotations de l'État, soient revus pour mieux prendre en compte la réalité des charges à supporter par ces communes.*

*C'est pourquoi je demande que les dotations tiennent davantage compte des caractéristiques sociodémographiques de la population et des compétences obligatoires des collectivités. Le premier poste de dépenses d'une commune étant la politique scolaire, il est indispensable de réintroduire le nombre d'élèves dans les critères de calcul des dotations de l'État, cela répondrait objectivement à la charge scolaire et à la réalité sociodémographique des communes.*

*Dans les solutions de redressement, la Cour recommande aux communes d'agir sur leurs dépenses de personnel.*

*La ville de Grigny a déjà engagé cette démarche et sans contester la nécessité de la poursuivre, j'attire l'attention de la Cour sur la corrélation entre le niveau des dépenses de personnel et l'ampleur du service public à déployer.*

*La Chambre Régionale des Comptes, dans son récent rapport sur la gestion de la commune notait que « les spécificités socioéconomiques de la commune pèsent sur le coût d'un certain nombre de politiques communales et, par voie de conséquence, sur les charges de personnel afférentes ». La Cour relève également que « ces spécificités entraînent, pour elles, d'importantes contraintes de gestion. Elles assurent le fonctionnement de services coûteux pour répondre aux besoins de leur population... ».*

*Face à l'ampleur des disparités entre les territoires, il n'est pas possible de raisonner l'effectif du personnel communal sans tenir compte de la réalité sociale, et je suggère que l'on s'affranchisse des comparaisons aux moyennes, pour évaluer l'efficacité des politiques publiques dans ces quartiers.*

*La Cour évoque également la solidarité intercommunale comme perspective dans le rééquilibrage des inégalités. S'il est indéniable que les intercommunalités ont un rôle majeur dans l'aménagement équilibré du territoire, dans le développement de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité de l'habitat, elles n'ont aujourd'hui ni la stabilité dans leur développement ni les moyens financiers de se substituer aux responsabilités de l'État pour réparer les impacts des politiques nationales d'aménagements du territoire conduites dans les années 60 et 70, et leur capacité contributive aura inévitablement des limites.*



*À Grigny et dans les autres communes de banlieue, l'enjeu est de disposer de moyens et mesures garantissant l'équité financière entre territoires. La présence de la République partout et pour tous nécessite des mesures d'ampleur et c'est pourquoi je me permets d'inviter la Cour à prendre en compte et à relayer auprès du gouvernement et du parlement, les 3 rappels, de ce qui devrait être le droit, suivants :*

- que le droit commun s'applique dans ces communes comme il s'applique sur le reste du territoire français ;
- que le dispositif actuel de péréquation soit réformé afin qu'il atteigne l'efficacité attendue ;
- que l'État compense intégralement les exonérations de fiscalité qu'il a décidées et en particulier s'agissant de l'exonération sur la TFPB.

*Et les 3 recommandations suivantes :*

- l'intégration du nombre d'élèves dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement ;
- le relèvement des plafonds de financements, d'acomptes et avances des subventions ANRU, et le versement, pour les opérations en NPNRU, du FCTVA lors de l'exercice de réalisation des dépenses ;
- l'instauration de prêts de la Caisse des dépôts à taux zéro pour le financement des opérations des NPNRU.

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE PANTIN**

*En complément des difficultés rencontrées par les communes défavorisées d'Île-de-France, je tiens d'abord à souligner que les difficultés rencontrées par notre commune en Seine-Saint-Denis résultent également du manque de moyens consacrés par l'État dans le domaine de l'éducation, de la justice, de la police et de politique de la ville. À besoins équivalents, la Seine-Saint-Denis n'est pas traitée de manière équitable comme le rapport d'information des députés Cornut-Gentille et Kokouendo sur l'évaluation de l'État dans l'exercice de ses missions en Seine-Saint-Denis l'a récemment pointé. Si l'État exige que la commune de Pantin, comme n'importe quelle commune, contribue aux redressements des comptes de la Nation, il est indispensable que l'État y garantisse le même niveau de service public que dans n'importe quel territoire.*

*Ensuite, concernant la baisse des ressources externes et notamment de la DGF, il convient d'insister sur le fait que la diminution de la DGF entre 2014 et 2017 a été de 73,63 % pour Pantin tandis qu'elle a été de 40,58 % au niveau national comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France dans son rapport d'observations définitives de novembre 2018. La répartition de l'effort a été calculé au prorata des recettes réelles de fonctionnement et sans prendre en compte, par exemple, des critères liés à la situation socio-économique des habitants de la commune. Ce mécanisme d'ajustement a consisté à demander un effort plus important à Pantin qu'aux autres communes alors que la fragilité socio-économique et la demande sociale d'une partie toujours importante de sa population augmente. L'inclusion de ma commune dans le périmètre de votre rapport atteste, s'il en était besoin, de cette réalité sociale.*

*J'ajoute qu'aujourd'hui encore, alors que le gouvernement avait annoncé que les dotations de l'État n'allaient pas diminuer, la dotation forfaitaire perçue par Pantin a baissé de 392 k€ en 2018 et de 492 k€ en 2019.*

*Vous soulignez par ailleurs la capacité qu'a démontrée la commune à dégager des marges de manœuvre. Il m'importe de dire qu'elles ont été acquises dans la durée, en diminuant notamment la dette de plus de 40 M€ en dix ans et en mettant en œuvre des réformes en matière de gestion du personnel. Ces réformes ont toujours été mise en œuvre progressivement et en garantissant le pouvoir d'achat des salariés. Cette méthode a ainsi permis de rendre acceptables ces réformes auprès des agents, soulignant le besoin de les construire durablement sur un temps qui ne peut être court. Et si ces marges de manœuvre ont permis d'investir, comme vous l'indiquez, elles ont également permis de maintenir un haut niveau de service public de qualité, dans un territoire dont il constitue notamment le garant de la cohésion sociale.*

*Dans vos conclusions, vous considérez que « les dépenses de personnels des communes défavorisées demeurent élevées, contribuant à la rigidité de leur budget global ». Il est important de rappeler, tout d'abord, qu'il appartient uniquement au Conseil Municipal et au Maire de décider les politiques publiques ainsi que des moyens qui leur sont consacrés. Ensuite, un niveau important de dépenses de personnel élevé n'est pas un indicateur de bonne ou mauvaise gestion mais tout simplement le résultat d'un choix de mode de gestion qui, lui aussi, incombe exclusivement à l'exécutif local et qui peut, le cas échéant, procéder d'une histoire ou d'une tradition communale, sans que là encore, il faille nécessairement en juger.*

*Parmi vos propositions, vous mettez en exergue la démarche de contractualisation entre les communes, les intercommunalités et l'État. Si cette proposition devait prospérer, les modalités qui ont prévalu à la contractualisation en 2018, selon les dispositions prévues par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sont insatisfaisantes et doivent être profondément revues.*

*En effet, la situation sociale de la commune n'est que très partiellement prise en compte, les dépenses de fonctionnement d'équipements nouveaux, destinés à répondre à des besoins de la population (école, gymnase, centres de santé, ...) sont, quant à eux, ignorés. Par ailleurs, selon les termes de ce contrat, l'évolution des dépenses de la commune doit être limitée, avec comme seule et unique contrepartie le maintien de la DGF ; or, cet engagement n'est d'ores et déjà pas honoré par l'État. Si la commune est prête à s'engager dans l'atteinte d'objectifs précis, cet engagement doit lui permettre en contrepartie de continuer à investir dans des projets de réhabilitation urbaine, notamment dans le secteur faubourien constitué d'un habitat souvent indigne, en majorant davantage, par exemple, le taux de financement de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine ou en garantissant un montant annuel de soutien à l'investissement public local.*

*S'il est tout particulièrement intéressant que la Cour des Comptes consacre une partie de son rapport annuel aux spécificités de notre territoire, il serait tout aussi nécessaire que l'État engage les moyens nécessaires pour contribuer davantage aux enjeux essentiels de solidarité qu'appelle ce territoire.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-DENIS**

#### **1) Sur le contexte du territoire, la politique d'investissement et l'engagement pour un service public fort**

*Le rapport revient sur le modèle de développement urbain des villes où la croissance démographique a été très rapide. Saint-Denis a ainsi accueilli plus de 23 000 nouveaux habitants depuis 1999.*

- *Aujourd'hui, la précarité y est plus importante qu'ailleurs : le rapport rappelle que « Saint-Denis accueille 8 QPV à elle seule ».*

*La précarité sociale des ménages de la ville ne naît pas de la période de construction des ensembles de logements sociaux. Elle est liée aux transformations, plus anciennes, touchant l'ensemble de la société française (déindustrialisation, installation d'un chômage structurel, développement de la monoparentalité et des inégalités...) ; les territoires comprenant une part importante de ménages de milieux populaires étant mécaniquement les plus touchés par ces évolutions.*

*Au-delà de cette affirmation, il est important de rappeler les différentes dimensions que recouvre la précarité et qui expliquent pourquoi il est indispensable que la ville maintienne des services publics développés, au-delà de ses compétences obligatoires. En outre, au-delà du seul indicateur du taux de logement social, il est important de noter que la population la plus fragilisée socialement de Saint-Denis se trouve aujourd'hui dans l'habitat privé indigne, phénomène qui touche particulièrement le territoire avec un taux de parc privé potentiellement indigne (PPPI) de 21,3 % (ce qui représente plus de 5 000 logements à l'échelle de la ville), contre 7,8 % en Seine-Saint-Denis, département pourtant déjà parmi les plus touchés en la matière.*

*Cette fragilité sociale se lit clairement dans plusieurs indicateurs. Ainsi, 34 % des familles avec enfants sont monoparentales (30 % en Seine-Saint-Denis) et 23,4 % des actifs se déclarent au chômage<sup>232</sup>, contre 12,3 % en France. Avec 41 % des ménages imposés en 2015, la Ville présente un taux d'imposition inférieur au département (50,5 %) et à la France métropolitaine (55,4 %). Le Revenu médian<sup>233</sup> est de 14 340 € à Saint-Denis contre 20 566 € en France Métropolitaine. L'indice de développement humain est particulièrement bas à Saint-Denis (0,302).*

*Dans le même temps, l'offre de service y est souvent plus fragile qu'ailleurs. Ainsi, alors que les besoins en santé sur le territoire sont plus importants qu'ailleurs<sup>234</sup>, l'offre de soins est aujourd'hui fragilisée par la déprise de l'offre médicale libérale : Saint-Denis se situe en zone fragile en matière de démographie médicale<sup>235</sup>, l'offre de médecine libérale ne parvenant pas à répondre aux besoins de la population. Ainsi, seul un dermatologue, 2 pédiatres, 2 gynécologues exercent en libéral sur le territoire. Par ailleurs, la population de médecins généralistes est vieillissante : entre 2013 et 2017, la densité est passée de 6,6 médecins généralistes pour 10 000 habitants à 5,6, soit moins 10 médecins en 4 ans<sup>236</sup>.*

---

<sup>232</sup> Données Insee 2015.

<sup>233</sup> Revenu médian par unité de consommation.

<sup>234</sup> Un bilan bucco-dentaire réalisé par la Ville en 2015-16, sur 88 % des écoles, montre que 45 % des enfants de 4 ans ont besoin de soins urgents. Le bilan des infirmiers scolaires dionysiens révèle un taux d'obésité infantile de 38 %, quand il est de 16 % au niveau national.

<sup>235</sup> SROS 2015.

<sup>236</sup> Données ARS 2013 et données villes 2017.

*Pour répondre à ces difficultés, afin de consolider le tissu social nécessaire au bien vivre ensemble, dans la mesure où les besoins de services publics des populations fragilisées sont bien plus importants que ceux de la population moyenne, la commune a souhaité maintenir un haut niveau de service public sur des compétences certes non obligatoires mais néanmoins essentielles telles que la santé, la petite enfance, l'action sociale ou la protection maternelle et infantile (via la gestion du service de PMI déléguée par le Département). Comme les chiffres l'indiquent, pour beaucoup de Dionysiens, ces services constituent souvent la seule alternative.*

- *« pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse ».*

*Plusieurs fois, la jeunesse est évoquée comme une charge financière pour la collectivité sans jamais être envisagée sous l'angle de la ressource pour le territoire.*

*La ville de Saint-Denis enregistre 2 310 déclarations de naissance domiciliées en 2017 et possède une population dont les moins de 15 ans représentent 24 %, les moins de 30 ans 45 %<sup>237</sup>. En développant les services publics en faveur de ces jeunes, Saint-Denis prépare aussi l'avenir de son territoire.*

*La collectivité souhaite à ce titre rappeler que la jeunesse est envisagée dans ses politiques publiques comme une ressource dans laquelle elle investit. Le dynamisme démographique du territoire est une chance que la ville doit accompagner quand d'autres villes doivent faire face à des départs de population et des fermetures d'écoles. Pour mémoire, les effectifs scolaires ont cru de 35,8 % entre 2006 et 2014. Entre 2006 et 2017, la commune a livré 10 groupes scolaires et 5 autres sont programmés d'ici 2028, hors impact du Village Olympique.*

- ***En outre, le rapport ne fait pas mention ni de la contractualisation avec l'État mettant en danger la capacité de la ville à développer ces politiques publiques nécessaires pour les populations, ni du désengagement de l'État sur certaines politiques publiques.***

*Depuis 2010, le niveau de contrainte pesant sur le budget communal s'est accentué du fait de la politique nationale de résorption des déficits publics engagée par les gouvernements successifs. Entre 2010 et 2017, la commune a ainsi dû absorber, via la baisse de la DGF, 11,8 millions d'euros (soit une baisse de 56 % de la recette de la dotation forfaitaire). Avec le dispositif de contractualisation, le niveau de contrainte s'accroît sans que soit pris en compte les évolutions des besoins du territoire.*

---

<sup>237</sup> Insee 2011 : À Saint-Denis en 2011, on compte en moyenne 2,3 personne âgée de moins de 20 ans pour une personne de plus de 60 ans (1,1 en France métropolitaine, 1,8 en Seine-Saint-Denis).

*La commune a toujours souhaité travailler en partenariat avec les acteurs publics et notamment l'État. Elle a ainsi souhaité prendre l'occasion du contrat financier pour se questionner sur les objectifs communs du service public sur le territoire sans réussir à obtenir de réponse sur le fond.*

*Ainsi, d'une part, la stricte application des coefficients modulateurs prévus dans la loi empêche toute souplesse permettant l'appréhension des réalités locales à leur juste mesure. Paradoxalement, malgré une croissance démographique exceptionnelle, encouragée par l'État (contrat de développement territorial, programme local de l'habitat...), la ville n'a pas pu bénéficier de la modulation au titre de l'accroissement démographique. La loi retient une période de référence moins favorable que la période longue alors qu'elle a connu une évolution sans précédent de sa population (+29,5 % de la population entre 2008 et 2018). À cela s'ajoute la population que les données Insee n'arrivent pas à appréhender. « S'ils [les étrangers en situation irrégulière] ne figurent pas dans les statistiques officielles, ces hommes, femmes et enfants sont une réalité démographique avec laquelle les pouvoirs publics doivent compter... »<sup>238</sup>. Le rapport estime ainsi à 26 %<sup>239</sup> la part de la population de Seine-Saint-Denis non prise en compte par l'Insee et donc non prise en compte dans le calcul des dotations de l'État. Or, cette population étant bien présente, la Ville assume les charges afférentes à son accompagnement. À titre d'exemple, 45 % du public accueilli au sein du centre de PMI du centre-ville de Saint-Denis ne bénéficie pas de droit santé ouvert, population parmi laquelle les personnes sans titre de séjour est particulièrement importante.*

*D'autre part, le rapport ne mentionne pas l'effort réalisé par les villes pour financer des transferts de charges successifs et pallier les désengagements de l'État sur des politiques relevant de ses compétences.*

*Il peut être cité, à titre d'exemple, les évolutions réglementaires générant des dépenses nouvelles en matière de gestion des ressources humaines (évolution du point d'indice, PPCR, suppression des financements des emplois d'avenir, retenue à la source...), de dématérialisation et de gestions des données (RGPD européen, accompagnement des évolutions réglementaires RH...), d'accessibilité des équipements communaux, de fiscalité (suppression de la taxe sur les*

<sup>238</sup> Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

<sup>239</sup> Selon les estimations publiées par l'Insee, la Seine-Saint-Denis compte 1 646 105 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Parmi ces derniers, on dénombre plusieurs centaines de milliers de personnes de nationalité étrangère en situation régulière (en 2014, 423 879). « La seule certitude est l'incertitude dans laquelle l'État est plongé concernant le chiffre d'étrangers en situation irrégulière en Seine-Saint-Denis ».

*spectacles, extension de l'abattement « QPV » pour les bailleurs sociaux et intégration de la compensation dans l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités, disparition de la compensation « part salaire » de la taxe professionnelle) ou encore d'état civil (délivrance des passeports et cartes nationales d'identité devenus biométriques, prise en charge de la gestion des PACS, des changements de prénoms et noms, dispositif COMEDec de saisie informatique des actes...).*

*Les évolutions récentes concernant certaines politiques publiques sont également très coûteuses pour les communes et insuffisamment compensées. C'est le cas pour la politique éducative devant s'adapter aux changements successifs de cadre de référence sur les rythmes éducatifs, à la scolarité bientôt obligatoire pour les enfants de 3 ans, au dédoublement des classes de CP et CEI en zones prioritaires, au droit à la cantine pour tous avec un plancher de 50 % de produits bios en 2022 (projet de loi alimentation) ou encore au « Plan Pauvreté » annoncé par le président de la République et qui nécessiterait la fourniture de petits déjeuners à tous les enfants de REP/REP+.*

*La Ville estime donc à plus de 6 millions d'euros, les dépenses qu'elle assume du fait de ces obligations réglementaires récentes. À cela vient s'ajouter le désengagement de l'État ou de partenaires également pallié par l'intervention communale. C'est le cas entre autre en matière de sécurité publique comme le rappelle le rapport d'information parlementaire sur le sujet : « La ville de Saint-Denis compte 1 policier pour 464 habitants alors que le 18<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, moins crimino-gène, bénéficie d'1 policier pour 315 habitants ! »<sup>240</sup>.*

*Au total, la Ville de Saint-Denis demande que la contractualisation financière avec l'État intègre un meilleur soutien aux « villes inclusives », qui respectent strictement leurs obligations légales en matière de solidarité (loi SRU, obligation de domiciliation des CCAS...), ouvrent largement leurs services aux publics les plus fragiles (tarification solidaire de la cantine et aux activités péri et extra-scolaires, accès aux crèches...) et adoptent des dispositifs innovants en leur direction (insertion des publics Roms ou accompagnement des sorties d'habitat indigne). Ce soutien aux « Villes inclusives » doit passer par la sortie de certaines dépenses du périmètre de la contractualisation (par ex. en celles relatives au fonctionnement des SCHS pour permettre de renforcer les moyens de lutte contre l'habitat indigne) et par des revalorisations de dotations, comme la dotation au SCHS gelée depuis 2012 et pour lequel la Ville supporte un surcoût de 471 k€.*

<sup>240</sup> Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

## **2) Sur la capacité de la ville à maintenir son effort d'investissement tout en maîtrisant ses dépenses et ses ratios financier**

*Le rapport pointe la difficulté pour les communes à maintenir une bonne gestion de leur budget : « De façon générale ces communes connaissent un taux d'endettement élevés », « Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant ».*

*Or, dans son rapport définitif du 25 octobre 2017, la Chambre régionale des comptes a souligné la « situation financière structurellement saine » de la commune de Saint-Denis. Elle reconnaît la bonne gestion menée par la ville sur un territoire qui connaît un fort développement, ce dont ne rend pas compte la Cour dans son rapport.*

*Malgré l'effort maintenu en investissement pour répondre aux besoins de la population (plus de 48,7 millions en 2017) la ville a une capacité de désendettement de 6 ans, relativement stable sur la durée, et très inférieure au seuil critique de 12 ans.*

*La chambre régionale avait d'ailleurs relevé le fait que la Municipalité n'a pas fait le choix de mener une politique d'austérité et de valider des budgets en diminution : les économies réalisées financent le développement du service public. La commune a su absorber les baisses de concours financiers qui historiquement finançaient les compétences transférées de l'État aux collectivités, tout en maîtrisant ses ratios financiers.*

## **3) Croissance de la masse salariale maîtrisée et répondant aux besoins du territoire**

*« Ces dépenses salariales représentent fréquemment une part de charges courantes proche ou supérieur à 60 % alors que la moyenne se situe entre 50 et 55 %, sans que le niveau de service à la population s'en ressentent ».*

*La moyenne évoquée, si elle peut constituer une base arithmétique comparative, ne permet pas de restituer la diversité des choix de gestion des collectivités. Ainsi, une collectivité ayant orienté l'exercice du service public vers une externalisation (délégation de service public) disposera d'un ratio plus faible qu'une collectivité conservant toute son activité en régie.*

*Par ailleurs, ce ratio ne permet pas, en soi, de déterminer le coût réel (une DSP peut se révéler bien plus coûteuse qu'un maintien en régie) et l'efficience d'une politique publique.*



*La masse salariale représente ainsi en 2017 65,7 % des dépenses de gestion reflétant un choix de gestion des services publics en régie de la municipalité pour permettre un meilleur service public rendu aux usagers et une capacité d'adaptation au plus près de leurs besoins. Ce chiffre se justifie également par le maintien de l'engagement de la commune sur des compétences non obligatoires comme la santé, l'action sociale ou la PMI. 18,6 % des effectifs sont ainsi affectés à la mise en œuvre de compétences non obligatoires relevant de besoins non couverts par le droit commun. Cela n'est en outre nullement contradictoire avec une gestion rigoureuse. Le reste à charge des 4 Centres municipaux de santé est ainsi passé de 4,206 M€ en 2014 à 2,424 M€ en 2017<sup>241</sup>, soit une réduction de 20 points du déficit (de 54,7 % à 37,8 %).*

*En termes de qualité du service public rendu, on peut relever l'engagement de la municipalité à développer un service public de proximité au cœur des quartiers (grâce à l'ouverture de deux mairies annexe), l'ouverture d'un guichet d'accueil au sein de l'hôpital Delafontaine pour l'enregistrement des naissances, diminuant de manière importante les délais d'attente en mairie centrale ou encore la forte réduction du délai d'attente pour bénéficier d'un rendez-vous dans le cadre de la délivrance d'un papier d'identité (CNI ou passeport), passé de 55 jours en 2017 à 15 jours en 2018.*

#### **4) Sur la mutualisation et la solidarité intercommunale**

*Saint-Denis s'associe à la réponse de Plaine Commune pour s'opposer à l'affirmation suivante : « dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités dont souffre le territoire francilien et qui affectent en premier lieu les communes les plus défavorisées ». Comme le rappelle Plaine Commune, d'une part, il revient d'abord à l'État d'assurer le rééquilibrage des inégalités sur les territoires les plus défavorisés à travers les politiques régaliennes<sup>242</sup> et la politique de la ville. À ce titre, l'enveloppe dédiée au territoire de Plaine Commune reste insuffisante, le ratio de crédits politique de la ville par habitant étant de 23 euros par habitant sur Plaine Commune contre 30 euros sur le reste du territoire. De même, alors que le nombre de personnes éligibles au droit au logement opposable (DALO) ne fait qu'augmenter, la municipalité s'étonne de la répartition des décisions favorables en Ile-de-France par les services de l'État, n'allant pas dans le sens du réduction des inégalités<sup>243</sup>.*

<sup>241</sup> Cf. compte administratif 2017.

<sup>242</sup> Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

<sup>243</sup> Bilan chiffré du droit au logement opposable, 2008-2016.

*D'autre part, l'intercommunalité a permis de multiplier par 2,4 la capacité d'investissement des villes dans leur ensemble par rapport à ce qu'elles pouvaient faire seules durant les 12 premières années.*

*À travers la mutualisation de la Direction des Systèmes d'information entre l'EPT et les villes de Saint-Denis et de Villetaneuse a permis, ces collectivités ont fait le choix d'aller plus loin dans la mutualisation. Cela s'est traduit par des infrastructures plus performantes et mieux sécurisées : la comparaison des ressources de la DSIM (plus de 6 000 agents pour les trois collectivités) avec celles de 45 départements montre que pour un service plus important (128 sites fibrés contre 100 en moyenne ; 291 serveurs virtuels contre 219 en moyenne), les moyens de la DSIM sont sensiblement inférieurs.*

### **RÉPONSE DU MAIRE DE SEVRAN**

*Ce document reprend dans leurs plus grandes parties les remarques générales présentées à la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France lors de l'examen du contrôle de gestion de la Ville de Sevrans. En cela, je me félicite que la Cour des comptes souligne cette situation dans son rapport général. Cela permettra, j'en suis convaincu, d'alerter, une fois de plus, le Gouvernement sur les difficultés que des communes telles que Sevrans connaissent.*

*Néanmoins, je souhaite ajouter, notamment sur la partie II-A-3 « de fortes dépenses d'investissement », un élément important : les conséquences de certains taux d'emprunt excessifs, fixés par les banques, sur le montant des dépenses réelles de fonctionnement. Vous soulignez que « Les communes concernées doivent donc assurer l'avance des sommes qu'elles couvrent et, ipso facto, recourir à des lignes génératrices de charges d'intérêts ».*

*C'est précisément la situation de la Ville de Sevrans : en 2012 et en 2013, la Ville a contracté plusieurs emprunts auprès de la Caisse d'Épargne, à un taux fixé par la banque nettement supérieur au taux du marché : 5,9 %, alors que le taux d'emprunt moyen pour des communes de notre taille est de 2,82 %, d'après les chiffres de la Caisse des dépôts.*

*Au total, la somme des intérêts de ces emprunts s'élève à 17 470 463,18 € pour un montant total emprunté de 27 622 365,21 €, soit 63,24 % de cette somme. Fin 2018, Sevrans aura déboursé 9 000 257,50 € juste pour les intérêts, soit plus de 1,5 M€ par an.*

*Ainsi, les subventions de l'État ainsi qu'une part de la DGF servent, directement ou indirectement à payer ces intérêts, et arrivent, in fine toujours chez les banques.*

*Vous comprendrez alors aisément que, dans un contexte où les dotations de l'État diminuent, où la nécessité de maintenir des services publics de qualité pour toutes et tous, où la population de la ville augmente, ces 1,5 M€ sont, pour les sevranaises et les sevranaï, une perte importante. Cela signifie moins de services de proximité, moins d'investissements, moins d'actions de solidarité.*

*Le poids excessif de ces taux d'intérêts, 1,5 M€, négociés à une période où la ville n'avait pas d'autre choix, se répercute inévitablement sur le budget de fonctionnement, alors même que l'augmentation de celui-ci est limitée à 1,2 M€ par an d'après les termes du contrat liant la Ville à l'État.*

*Cette situation souligne alors la nécessité pour les pouvoirs publics de regarder le prix du service de la dette avec la même vigilance et avec la même acuité que les dépenses de personnel.*

---

## **RÉPONSE DU MAIRE DE VILLIERS-LE-BEL**

### **1. Un exercice apprécié de la Cour**

*Je salue l'objet même de l'étude, il est nécessaire de s'interroger sur les difficultés structurelles des communes défavorisées en Île-de-France compte tenu de l'urgence des situations. Comme vous le rappelez en introduction « Parmi les communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants, treize des vingt les plus en difficulté se situent en banlieue parisienne ». En cela, je suis en parfait accord avec votre constat : « Alors même que les disparités tendent à s'accroître d'année en année, ces collectivités cumulent les difficultés. Elles doivent répondre aux besoins de populations affectées par des degrés divers de précarité socio-économique, dans le cadre de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et avec des ressources limitées ».*

*C'est donc avec le plus grand intérêt que j'ai pris connaissance de vos analyses et propositions. Je dois néanmoins vous faire part de mon regret concernant l'échantillon retenu, dont j'aurais souhaité qu'il soit plus large et puisse intégrer l'ensemble des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %. Votre démarche n'en aurait eu que plus d'intérêt à pouvoir être ainsi largement partagée.*

*Un panel plus large aurait aussi, me semble-t-il, permis malheureusement de constater que la situation de villes comme Pantin ou Bagnolet, qui connaissent un dynamisme économique certain, demeurent des exemples très isolés dans le panel des communes concernées par ce taux de pauvreté.*

## **2. Un diagnostic pertinent mais qui nécessite une analyse complémentaire**

*« Du fait de la situation de précarité économique, de leur population, ces communes défavorisées disposent de faibles bases d'imposition pour les trois taxes », ce constat se vérifie à Villiers-le-Bel dont les ressources fiscales sont faibles. L'analyse de la Cour rejoint une réalité dont les causes sont liées à une forte paupérisation des ménages.*

*La réforme de la fiscalité locale ou plus modestement des bases locatives inchangées depuis les années 1970 serait à ce titre une solution qui mériterait de trouver une place importante dans le cadre de vos préconisations. Nous savons tous que la non-réévaluation des bases pénalise les habitants de nos communes populaires, compte tenu des caractéristiques du parc de logements, notamment sociaux.*

*Sur la question des taux d'imposition, comme vous le relevez, la Ville de Villiers-le-Bel a voté un des taux les plus bas du panel de votre étude. Cependant, établir un lien de causalité comme le donne à penser le rapport entre la fixation de taux d'imposition élevés et le départ du territoire communal de foyers imposables me paraît trop hâtif.*

*La fuite des classes moyennes de nos territoires à laquelle nous avons assisté sur un temps long depuis les années 1970 implique autant les politiques nationales (du logement notamment) et locales. La question de la fiscalité joue un rôle bien moins important que les questions de mixité scolaire ou de sécurité.*

*Par ailleurs, comme vous l'indiquez « les communes ont perdu leur pouvoir de taux en matière de fiscalité économique ». Cette perte de pouvoir fiscal est aujourd'hui encore plus menacée par la suppression de la taxe d'habitation décidée en 2017, dont on attend toujours dix-huit mois plus tard de savoir comment elle sera compensée et quel sera demain le degré d'autonomie fiscale de la commune.*

*Enfin sur cette partie consacrée à la fiscalité : « Ces niveaux de potentiel fiscal résultent du dynamisme économique de ces territoires, lié entre autres à l'implantation récente de grands groupes nationaux ou internationaux » est une remarque qui s'applique difficilement à l'exemple beauvillésois et plus largement à l'est du Val-D'oise. Aussi, je regrette que*

*le premier pôle de création d'emplois d'Île-de-France se situe à moins de 10 kilomètres de Villiers-le-Bel mais qu'aucune ligne de transport n'y conduise la population. Le report de la réalisation de la ligne 17 du métro est à ce titre un exemple du manque de considération apportée à notre territoire et pourrait être une proposition à intégrer à votre rapport.*

*« Les dépenses visent de façon plus générale, à remédier au déficit de services publics de proximité auxquels ces communes peuvent être confrontées ». La fermeture annoncée de l'hôpital Adélaïde Hautval, l'avenir incertain de la trésorerie, la suppression d'un bureau de poste sont autant d'exemples qui vont dans le sens de votre analyse. La Cour rappelle opportunément que nos recettes sont limitées sur le plan tarifaire afin de garantir le plus large accès possible au service public communal. Nous pouvons également rappeler que la perception des recettes non recouvrées est certes importante, mais qu'elle est du ressort des Trésoreries, qui compte tenu des baisses de moyens humains subies cette dernière décennie, ont en effet parfois du mettre ce recouvrement parmi les tâches non prioritaires.*

*Les dépenses nombreuses au plan local sont également dues aux demandes de l'État de développement dans différents domaines tels que la vidéosurveillance dont les coûts de fonctionnement sont importants. Les classes à 12 en CP et CEI, la scolarisation obligatoire dès 3 ans sont des exemples récents qui pèsent sur les budgets de la commune et qui ne sont pas imputables à notre propre initiative.*

### **3. Des propositions timides et contradictoires avec le diagnostic de la Cour**

*Vous évoquez 3 natures de proposition qui me semblent insatisfaisantes ou incomplètes :*

*La masse salariale à maîtriser : évoquer le poids de la masse salariale et proposer une meilleure maîtrise de cette dernière est une préoccupation que je partage depuis de nombreuses années avec une évolution très modérée sur le mandat en cours :*

| <b>Exercices</b> | <b>Masse salariale<br/>(Total du 012)</b> | <b>% Évolution</b> |
|------------------|---|--------------------|
| <b>2018</b>      | 23 585 980,98 €                           | 0,79 %             |
| <b>2017</b>      | 23 401 015,01 €                           | 3,92 %             |
| <b>2016</b>      | 22 519 284,76 €                           | - 0,78 %           |
| <b>2015</b>      | 22 695 816,09€                            | 1,65 %             |
| <b>2014</b>      | 22 328 334,82 €                           |                    |

*L'exercice connaît des limites en échos au diagnostic de besoin de service public sur le territoire que nous partageons Monsieur le Premier Président. L'évolution de la masse salariale reste une matière difficile à maîtriser compte tenu de décisions que nous ne maîtrisons pas toujours : augmentation du point d'indice, glissement vieillesse technicité, augmentation des cotisations employeurs, mise en œuvre du PPCR...*

*« Dans le même temps, ces communes ne respectent que rarement la durée annuelle légale du temps de travail de 1 607 heures et connaissent souvent un fort taux d'absentéisme », ce constat n'est pas applicable à Villiers-le-Bel selon les observations définitives du 11 mars 2016 de vos services : « la durée du travail annuelle apparaît quelque peu inférieure à la durée légale (1 590 heures), ce qui est de nature à engendrer un surcoût budgétaire théorique évalué à 198 000 € par an ». Cette économie potentielle équivalente à 5 postes de catégorie C n'est pas de nature à solutionner les difficultés structurelles que vous constatez.*

*Par ailleurs, vous n'êtes pas sans savoir que dans de nombreux cas, les accords passés dans les communes pour revenir aux 1 607 heures légales se sont accompagnés d'une renégociation conséquente du régime indemnitaire de la commune, renégociation dont Villiers-le-Bel ne saurait supporter la charge budgétaire, comme vous le soulignez dans la première partie du rapport.*

*La solidarité intercommunale à renforcer : Dans le rapport, la recommandation concernant la solidarité intercommunale à renforcer est une piste à explorer mais doit s'inscrire dans la durée. Les intercommunalités créées par la loi Notre sont par nature nouvelles, l'intérêt communautaire n'est pas à ce jour stabilisé et des transferts sont encore à réaliser. Cette jeunesse de la structure n'a néanmoins pas empêché les services communaux et intercommunaux de mutualiser certaines missions comme la vidéo surveillance ou le déploiement de la fibre optique.*

*Vous indiquez par ailleurs que, « la création de ces nouvelles structures n'a donc pas permis de corriger les insuffisances des intercommunalités préexistantes<sup>26</sup>, qu'il s'agisse de l'absence de dotation de solidarité communautaire ou de la mutualisation limitée ou incomplète de leurs moyens ». Sur le territoire de Roissy Pays de France, depuis 2018, nous connaissons une évolution puisque des mécanismes de solidarité existent à travers le versement d'une dotation de solidarité communautaire variable en fonction du niveau de richesse ou de pauvreté de la ville.*

*Sur ce sujet de la dotation de solidarité communautaire, une proposition de votre rapport pourrait être de la rendre légalement obligatoire et d'en fixer le cadre par des critères de richesse. Ce serait là une véritable obligation peréquatrice au sein des intercommunalités.*

*Sur la question du transfert aux établissements publics de coopération intercommunale des opérations d'aménagement, c'est en effet une question qu'il convient d'inscrire à l'agenda. Comme je vous l'ai indiqué, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France est une jeune structure, qui construit son projet de territoire via l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale. Le transfert des opérations d'aménagement doit de mon point de vue s'inscrire dans une déclinaison logique du projet de territoire, et non pas le précéder.*

*La question de la gouvernance est importante dans le cas de figure d'une opération d'aménagement communautaire qui s'inscrit dans un PLU communal, comme c'est le cas pour Villiers-le-Bel. Il s'agit alors d'une coproduction d'action publique entre l'intercommunalité et la commune. C'est sans doute l'avenir des politiques publiques ; cela a aussi parfois donné lieu à des échecs, car les conditions d'une bonne gouvernance n'étaient pas réunies.*

*Ces préalables importants étant dits et cette proposition ne devant pas être éludée, je demanderai au président de la Communauté Roissy Pays de France d'engager un travail de concertation auprès des communes membres de concertation sur cette question du transfert des opérations d'aménagement.*

*Un modèle particulier de contractualisation à développer : « Les mécanismes de soutien, de l'État et des autres acteurs publics, doivent, en outre, donner lieu, en contrepartie, à des engagements fermes de ces communes : l'amélioration de l'efficacité de leur gestion est, en effet, une condition nécessaire à une amélioration durable de leur situation ». La contractualisation est une pratique existante dans de nombreux domaines, pour preuve les relations avec la CAF ou en matière de politique de la ville. À ce titre, je regrette l'absence de proposition du rapport Borloo au sein de votre rapport qui permettraient d'offrir un cadre plus stable à la gestion des subventions dans ce domaine.*

*Enfin, vous me permettrez de reprendre les réserves exprimées lors de votre rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques concernant les contrats d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités. Cette première génération de contrats n'a à ce jour pas démontré de valeur ajoutée dans le partenariat entre l'État et les collectivités concernées.*

*La contractualisation, vous en conviendrez, doit pour fonctionner également s'inscrire dans la durée et dans ce domaine, l'État a de fortes marges de progression. La stabilité des partenariats passe par la stabilité des effectifs au niveau des acteurs institutionnels, ce qui n'est manifestement pas le cas. Je déplore à ce titre le changement récent du préfet délégué pour l'égalité des chances après un an seulement de fonction, mais j'en veux également pour preuve le turnover continu au niveau des autres postes à responsabilité : principaux dans les collèges, lycée...*

*Monsieur le Premier Président, je tiens une nouvelle fois à soutenir votre démarche d'analyse concernant les difficultés structurelles des villes défavorisées d'Ile-de-France. Je pense qu'il s'agit là d'une problématique dont l'urgence n'est plus à démontrer et dont les effets sont à déplorer au quotidien.*

*Je pense qu'outre la nécessaire mutualisation des moyens à organiser au niveau intercommunal, un soutien renforcé de l'État serait nécessaire et n'apparaît pas suffisamment dans vos recommandations. Les projets structurants comme les transports doivent être plus soutenus, l'emploi et l'éducation sont également prioritaires pour faire face aux difficultés nombreuses de nos territoires.*

*La maîtrise nécessaire de la masse salariale ou une éventuelle contractualisation avec l'État ne sont pas des mesures suffisantes et peuvent même paraître comme culpabilisantes et décourageantes.*

---



## 2

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

---

### PRÉSENTATION

---

*Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sont des instruments financiers de l'Union européenne qui permettent de promouvoir le développement économique, social et territorial, le développement rural, ainsi que la pêche et les affaires maritimes. Ils sont au nombre de quatre :*

- *le fonds européen de développement régional (FEDER) ;*
- *le fonds social européen (FSE) ;*
- *le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;*
- *le fonds européen pour la pêche (FEP en 2007-2013), devenu fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) en 2014-2020.*

*Les régions dites « ultrapériphériques » (RUP) sont de grandes bénéficiaires des FESI. Il s'agit de territoires de l'Union européenne situés en dehors du continent européen, dont la situation économique et sociale structurelle « est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits<sup>244</sup> ». Six des neuf RUP sont françaises : la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, La*

---

<sup>244</sup> Article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Réunion, Mayotte. Alors qu'elles ne représentent que 3,2 % de la population nationale, elles recueillent près d'un cinquième des financements des FESI attribués à la France, soit 3,9 Md€ pour la période 2007-2013 et 4,8 Md€ pour la période 2014-2020. Elles peuvent utiliser ces fonds pour financer à hauteur de 85 % les projets sélectionnés, contre 50 % à 60 % en métropole.

La gestion des FESI a été largement décentralisée à partir de 2014, au bénéfice des régions, puis, en Martinique et en Guyane, des collectivités uniques issues de la fusion, intervenue en décembre 2015, du conseil régional et du conseil départemental. En revanche, à Mayotte, qui est bénéficiaire des FESI depuis 2014 seulement, leur gestion est assurée par l'État.

Après des insertions aux rapports publics annuels 2012 et 2015 sur l'utilisation et la gestion du FSE et du FEDER dans l'ensemble de la France, la Cour a enquêté sur la gestion des quatre FESI dans cinq des six RUP françaises<sup>245</sup> au cours des deux programmations européennes successives 2007-2013, marquée par une forte mobilisation des crédits et une inégale qualité de gestion (I), et 2014-2020, caractérisée par un manque d'anticipation porteur de risques (II).

---

## **I - La programmation 2007-2013 : une forte mobilisation des crédits, une qualité de gestion inégale**

Si une mobilisation optimale des crédits des FESI affectés aux RUP françaises est souhaitable compte tenu de l'importance des besoins locaux et de leurs effets de levier, encore convient-il de faire preuve de rigueur dans leur gestion. Le fait qu'il s'agisse de fonds européens ne dispense en rien du respect des règles applicables ni du double souci de l'efficacité et de l'efficience qui doit caractériser l'emploi de l'argent public.

Or le principal constat effectué sur la période 2007-2013 est la concomitance d'un taux élevé d'utilisation des fonds (A) et d'une inégale qualité de gestion (B).

---

<sup>245</sup> Saint-Martin n'a pas été examinée en raison des conséquences spécifiques sur les besoins d'investissement de l'ouragan Irma, qui a dévasté l'île le 6 septembre 2017.

## **A - Un taux élevé d'utilisation des fonds**

La clôture de la programmation 2007-2013 n'était toujours pas achevée fin 2018. Toutefois, sans attendre le terme de la procédure, le constat peut d'ores et déjà être fait d'une forte consommation des crédits, pour le FEDER et le FSE en particulier.

### **1 - Une clôture tardive**

La réglementation européenne<sup>246</sup> avait prévu une procédure lente pour clore la programmation 2007-2013 des FESI : la date d'éligibilité des dépenses s'étendait jusqu'au 31 décembre 2015 et la demande de paiement finale pouvait être transmise jusqu'au 31 mars 2017. Ces dispositions étaient de nature à mobiliser les énergies sur la clôture de la programmation 2007-2013 au moment même de la mise en place de la nouvelle programmation 2014-2020.

Les rapports finaux d'exécution, assortis des dernières demandes de paiement, ont été transmis dans les délais prescrits, ainsi que les rapports des autorités d'audit validant les dépenses éligibles. Des échanges ont alors commencé entre les autorités de gestion et les services de la Commission européenne, qui ont constaté notamment une défaillance dans la gestion du programme opérationnel du FEDER en Guadeloupe, ainsi que des écarts de chiffres inexpliqués dans les différents comptes-rendus portant sur le FSE.

En définitive, fin 2018, la clôture de la programmation 2007-2013 n'avait été prononcée pour aucun des quatre fonds<sup>247</sup>. La principale conséquence pratique de cette situation est le retard avec lequel la Commission européenne, qui a plafonné ses paiements à 95 % des maquettes initiales, peut débloquer les soldes de crédits restant à verser.

### **2 - Une mobilisation incomplète du FEADER**

Le taux de consommation du FEADER en 2007-2013, qui représente environ 650 M€ pour les quatre RUP bénéficiaires, s'échelonne de 91,1 % (Guadeloupe) à 93,7 % (La Réunion) de la maquette budgétaire. Cette difficulté à mobiliser le FEADER est particulièrement marquée pour deux des quatre « axes » de ce fonds : l'axe 3, qui concerne les services de base pour la population et l'économie rurales, ainsi que la conservation du

<sup>246</sup> Règlements (CE) n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 pour le FEDER et le FSE ; n° 1290/2005 du 21 juin 2005 pour le FEADER ; n° 1198/2006 du 27 juillet 2006 pour le FEP.

<sup>247</sup> La première clôture pourrait concerner les programmes FEDER des quatre RUP au premier trimestre 2019.

patrimoine, et l'axe 4, qui finance des projets pilotes en zone rurale appelés « LEADER », pour lesquels les taux de consommation sont respectivement de 88,6 % et de 85,2 %. À l'inverse, 94,3 % des crédits dévolus à l'axe 1, qui concourt à la modernisation des exploitations et à l'installation des jeunes agriculteurs, et 95,8 % de ceux de l'axe 2, qui s'inscrit dans la nouvelle priorité du développement durable, ont été dépensés.

Ce phénomène de sous-consommation relative du FEADER n'est pas propre à l'outre-mer. Il s'explique par la difficulté à faire émerger un nombre suffisant de projets, dans un contexte caractérisé par leur diversité et par la nécessité de disposer de préfinancement, compte tenu de la longueur des délais de paiement.

### **3 - Une utilisation diverse du FEP**

Mis en œuvre à travers un seul programme opérationnel géré par l'État, la part du FEP réservée aux régions ultrapériphériques n'était que de 34 M€ pour la période 2007-2013. Elle a été consommée à 100 % en Martinique et en Guyane, et à 98 % à La Réunion. En Guadeloupe, en revanche, ce taux n'a été que de 74 %, en raison d'une part d'une difficulté à identifier des projets et à les mener à bien, et d'autre part du rejet de trois projets de financement<sup>248</sup> par l'organisme payeur, qui a refusé le versement d'aides à la société d'économie mixte (SEM) qui en était chargée, en se substituant aux communes.

### **4 - Un emploi presque total des crédits du FEDER et du FSE**

Le FEDER et le FSE, qui représentaient pour les RUP en 2007-2013 un montant total de 3,2 Md€, ont été utilisés en quasi-totalité.

Seule la Martinique n'a pas intégralement dépensé son enveloppe FEDER : 0,5 % environ de ses crédits ont fait l'objet d'un dégageement d'office<sup>249</sup>. Dans les autres régions ultrapériphériques, le taux de consommation est de 100 %. La Réunion a même sur-programmé des opérations, au risque de créer une charge nette pour l'État.

---

<sup>248</sup> Il s'agissait de marchés aux poissons.

<sup>249</sup> Les demandes de paiement qui n'avaient pas fait l'objet de dépenses certifiées par l'autorité de gestion à n+2 ont été « dérogées d'office » par la Commission européenne. Il s'agit d'une mesure incitative visant à consommer dans les meilleurs délais les fonds communautaires, ce qui nécessite de faire remonter rapidement les pièces justificatives de dépenses aux services gestionnaires, en vue d'un appel de fonds adressé à la Commission européenne.

Pour le FSE, les montants dus par l'Union européenne sont également compris entre 99 % et 100 % des programmes, excepté en Guyane, où le taux n'est que de 89 %. Dans cette région, la faiblesse de la consommation des crédits s'explique par une série de dysfonctionnements. À la suite d'un audit de la Commission européenne ayant établi un manque général de rigueur dans la gestion du fonds et dans les contrôles, les paiements ont été suspendus entre mai 2015 et décembre 2016. Ils n'ont repris que sous la condition d'une correction forfaitaire de 5 %, assortie, en outre, de fortes corrections individuelles.

**Tableau n° 1 : taux de consommation estimés des FESI**

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

Source : Cour des comptes

## **B - Une gestion d'inégale qualité**

Assimilant le taux de consommation des fonds à un critère unique de performance, les autorités de gestion, de même que les administrations nationales et locales de l'État, sont souvent enclines à estimer, sur ce seul fondement, que leur gestion est satisfaisante.

Afin de mieux mesurer leur performance, les juridictions financières ont procédé au contrôle détaillé de douze opérations ayant bénéficié des FESI dans le cadre de la programmation 2007-2013, à raison de trois opérations par RUP bénéficiaire. Ce contrôle a abouti à des résultats contrastés, avec le constat de réussites, mais aussi de défaillances de gestion. Il a permis, par ailleurs, d'établir que les autorités de gestion du FEDER et du FSE avaient constitué des « réserves » au statut incertain, dont l'utilisation souffre d'un manque de transparence.

## 1 - Des contrôles d'opérations aux résultats contrastés

L'échantillon constitué à l'occasion de cette enquête pour procéder à des contrôles d'opérations n'est pas représentatif, au sens où l'entendent les autorités d'audit et de certification. Il est, toutefois, significatif des réussites et des dysfonctionnements qui peuvent caractériser la gestion des fonds européens.

### *a) Des succès favorables au développement économique*

Trois exemples de projets mis en œuvre à La Réunion témoignent tout d'abord de l'efficacité avec laquelle certains responsables ont été capables de gérer les fonds européens en 2007-2013.

Pendant la période considérée, le FEDER a ainsi été sollicité pour permettre la mise aux normes de l'aéroport Roland Garros, infrastructure d'autant plus importante que les déplacements vers et depuis l'extérieur de l'île s'effectuent à 99 % par voie aérienne. L'apport du FEDER s'est élevé à 36,8 M€, pour un montant global d'investissement évalué à 104,1 M€. L'État et les collectivités territoriales ont également participé au financement de ce projet, dont la conduite a été convenablement maîtrisée, et qui a été prolongé dans le cadre de la programmation 2014-2020.

L'irrigation du littoral Ouest (ILO) est un projet à la fois plus ancien, plus ambitieux et plus complexe. Il visait à acheminer 97 millions de mètres cubes d'eau chaque année de l'est vers l'ouest de l'île, à travers un réseau de canaux et de tunnels, afin d'alimenter les communes en eau potable et de permettre le développement de l'agriculture, ainsi que sa diversification. Les travaux ont duré 27 ans, de 1989 à 2016. Ils ont permis à la moitié la plus sèche de l'île de bénéficier d'un accès permanent à l'eau au prix de 2 €/m<sup>3</sup>, quels que soient les aléas climatiques. Le budget total de cette opération a été de 1 110 M€. Il a été alimenté à hauteur de 450 M€ par le FEDER et de 210 M€ par le FEADER. Le contrôle effectué sur la programmation 2007-2013, qui a pris en compte les cinq marchés les plus importants passés pendant cette période, n'a pas révélé d'anomalie dans la gestion du projet par le département, qui était le maître d'ouvrage.

Enfin le projet de construction d'un nouvel abattoir de volailles, subventionné à hauteur de 13,6 M€ par le FEADER pour une dépense effective de 56,2 M€, avait pour objectif de faciliter une commercialisation à moindre coût pour les consommateurs. L'équipement produit entre 9 000 et 14 000 tonnes de volaille chaque année, chiffre à mettre en regard des 20 000 tonnes importées. Sa réalisation s'est déroulée dans de bonnes conditions, entre 2012 et 2015, et a débouché sur la création d'environ 1 600 emplois directs et indirects et une valeur ajoutée de 75 M€/an.

### *b) Des défaillances de gestion*

Les réussites précitées dans l'utilisation des FESI en outre-mer coexistent, toutefois, avec des défaillances de gestion.

Ainsi en Guyane, le FEP et le FEDER ont été mis à contribution, respectivement, à hauteur de 1,5 M€ et de 1 M€, pour financer la construction et l'équipement d'une usine de seconde transformation des produits de la mer. L'entreprise bénéficiaire, qui partage une situation dominante avec une autre entreprise guyanaise, devait doubler ses capacités de traitement des matières premières pour atteindre 1 000 tonnes par an et capter de cette façon le tiers de la production locale de poissons et de crustacés. *A posteriori*, il apparaît que cet investissement s'est révélé disproportionné par rapport à la fragile assise financière de la société. Cette situation n'a pas empêché les deux dirigeants, au moment du versement des fonds en 2015, d'augmenter leurs salaires de 30 %. Au total, la puissance publique aura fourni plus de capitaux que les actionnaires et les banques, sans pouvoir peser sur la structuration du secteur, ni s'assurer que les retombées économiques attendues se sont effectivement produites.

En Guadeloupe, l'opportunité de la création récente du Mémorial ACTe ne saurait être mise en question, pas plus que l'impact positif de cet équipement majeur sur l'aménagement de la ville de Point-à-Pitre. La gestion du projet, en revanche, a donné lieu à des dérives et à des irrégularités coûteuses.

#### **Le Mémorial ACTe (MACTe) en Guadeloupe**



Source : Cour des comptes

Inauguré le 10 mai 2015 en présence du Président de la République et de plusieurs chefs d'États de la Caraïbe, le « Mémorial Acte » (MACTe)<sup>250</sup> est né en 2004 de la volonté du président du conseil régional de l'époque de créer un « mémorial consacré à l'esclavage, à la traite négrière et à leurs abolitions ». Il est présenté comme un espace régional, à destination tant de la population locale que des touristes et des chercheurs. Sa localisation s'inscrit dans le projet de réaménagement de la zone portuaire de Pointe-à-Pitre en un pôle urbain rayonnant, au-delà de la Guadeloupe, vers toute la Caraïbe.

Le projet, élaboré au fur et à mesure de la construction du bâtiment, a été marqué par une conception imprécise et par une programmation et une ingénierie peu rigoureuses.

L'affectation de crédits du FEDER à cette opération a été décidée à la hâte en 2014, après que la Commission européenne eut confirmé le retrait définitif de la programmation 2007-2013 d'un projet de plateforme de traitement des déchets ménagers. Le projet de mémorial était engagé depuis 2012, mais l'estimation de son coût, qui était de 21 M€ à l'origine, en 2006, était alors passée à 41 M€. Un montant de 17 M€ de crédits FEDER a été réorienté du projet abandonné d'équipement de traitement des déchets vers le MACTe, ce qui a permis la couverture de 41,5 % de son nouveau coût prévisionnel. L'État, dans le cadre du contrat de plan, devait apporter par ailleurs 16 M€, soit 39 % de la dépense prévue, le solde, soit 8 M€ ou 19,5 % du total, devant rester à la charge de la région.

En définitive, le coût total constaté en 2017 a atteint 76 M€. Cette opération a, en outre, été marquée par une absence fréquente de conformité des procédures de passation des marchés aux règles de la commande publique. Les contrôles de l'autorité de gestion des fonds européens ont été défaillants. Des coûts excessifs ont été observés, par exemple en ce qui concerne la délégation de maîtrise d'ouvrage (1 627 jours, dont 1 300 non justifiés), la maîtrise d'œuvre, l'inauguration (2 M€ pour quatre jours d'évènement), la communication institutionnelle, ainsi que la gestion de l'exploitation de mai à décembre 2015 (5,5 M€).

Enfin, en tirant argument de la création ultérieure éventuelle d'un établissement public de coopération culturelle, la gestion de l'équipement a été confiée en définitive, à la société d'économie mixte de la région, pour un coût de fonctionnement annuel très élevé, à l'issue d'un appel d'offres dont cette société a été le seul soumissionnaire.

<sup>250</sup> Ou « Centre caribéen d'expressions et de mémoire de la Traite et de l'Esclavage ».



Le premier travers fréquemment constaté dans la gestion des fonds européens est donc celui d'un insuffisant discernement dans la sélection et la conduite des projets, une logique de dépense et de consommation étant trop souvent préférée à une démarche qui privilégierait la qualité des opérations et des effets économiques réellement positifs. Ce manque de sélectivité crée des risques de corrections financières et aboutit à de mauvaises performances. Il est en outre aggravé dans certains cas par l'absence de maîtrise des calendriers de réalisation.

Ainsi le « transport en commun en site propre » (TCSP) est un projet stratégique conçu dans les années 1990 par la région et le département de Martinique pour faciliter la mobilité dans l'agglomération de Fort-de-France, structurellement congestionnée par la circulation des voitures particulières. Il s'agit d'un service de transport collectif composé actuellement de 14 bus à haut niveau de service qui relient, sur des voies de circulation réservées à cet usage, trois pôles d'échange à travers 18 stations réparties sur un parcours de 14 km.

Le TCSP devait être achevé en novembre 2015 pour une mise en service en janvier 2016. Les 14 bus ont été livrés entre septembre et décembre 2015. Les infrastructures ont été achevées en juin 2016, mais l'exploitation commerciale n'a débuté que le 13 août 2018. Ainsi, pendant plus deux ans, entre juin 2016 et août 2018, le TCSP n'a pas fonctionné, alors que les voies de circulation et les véhicules étaient disponibles.

#### **Transport en commun en site propre (TCSP) en Martinique**



*Source : Cour des comptes*

La réalisation du TCSP a associé des acteurs publics et privés dans un schéma qui s'est révélé trop complexe et qui s'est traduit par une dilution des responsabilités et des surcoûts importants. Le syndicat mixte du TCSP (SMTCSPP), doté de peu de moyens, n'a pas été en mesure d'accomplir sa mission de gouvernance générale du projet. Le recours à une société publique locale pour contrôler le respect de ses obligations par le titulaire du contrat de partenariat public-privé passé avec la SMTCSPP s'est révélé onéreux, juridiquement risqué et peu transparent.

Pour permettre la réalisation de l'opération, au coût total de 378 M€, dont 283 M€ en maîtrise d'ouvrage publique, le FEDER a été mis à contribution à hauteur de 60,4 M€ au titre de la programmation 2007-2013, qui se sont ajoutés à une enveloppe de 21,3 M€ déjà allouée dans la programmation 2000-2006.

La voirie a été réalisée au prix de nombreuses défaillances dans les procédures de commande publique. Le marché d'assistance foncière signé entre le SMTCSPP et la société d'équipement de la Martinique (SODEM) a fait l'objet d'avenants, augmentant la rémunération du titulaire de 73 %, alors même que le contrat initial avait expiré six ans auparavant. La sous-réalisation des opérations d'acquisition a entraîné une correction financière de 1,54 M€ par l'Union européenne. Les décomptes des opérations laissent apparaître un excédent de versement de près de 4 M€ du SMTCSPP au bénéfice de la SODEM. Enfin, la région Martinique a décidé, fin 2015, de recourir à l'arbitrage pour régler un litige portant sur des marchés publics de construction, alors que cette procédure est longue, coûteuse et interdite par le code civil.

L'exploitation du TCSP apparaît en outre très onéreuse. L'avenant au contrat de délégation de service public (DSP), qui a confié la gestion du TCSP au groupement d'entreprises « Mozaïk », a augmenté la contribution de la collectivité de 33 %. Le retard dans l'exploitation commerciale du projet était principalement dû à des exigences financières supplémentaires, dont la justification apportée par le délégataire était contestée par la région.

En définitive, en l'état des accords passés, le coût d'exploitation du TCSP se situe aux alentours de 20 €/km, soit plus de trois fois le coût moyen d'exploitation des équipements équivalents en France métropolitaine.

Au total, compte tenu des surcoûts et des retards, l'analyse des effets socio-économiques du TCSP aboutit à un bilan négatif. Pour le rendre positif pendant la période d'exploitation, qui court jusqu'en 2035, le TCSP devrait accroître globalement ses recettes ou réaliser des économies à hauteur de 142 M€.

En Martinique aussi, le FEADER a financé, au titre de la programmation 2007-2013, un projet dit « Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) en zone rurale » à hauteur de 3,4 M€. Cette opération, menée par la région Martinique, a connu d'importants retards : son démarrage a été réalisé en dehors des délais prévus par la convention d'aide, qui a été prolongée quatre fois. Les travaux ont été achevés plus de quatre ans après la demande d'aide.

Les travaux d'aménagement d'un port de pêche en Martinique ont également démarré avant la demande d'un financement par le FEP. Il a, cependant, été accordé et a même été augmenté, en passant de 633 000 € à 1 042 000 €, juste avant la date limite de paiement, afin de mobiliser les crédits restés disponibles compte tenu de la sous-consommation de ce fonds.

En Guyane, la région a souhaité dès 2004 le déploiement d'un réseau à haut débit. En 2018, quatorze ans après la publication du schéma directeur initial et malgré une contribution du FEDER de plus de 10 M€, la preuve n'est toujours pas apportée que ce projet a permis le désenclavement numérique des régions isolées de la Guyane et de favoriser le déploiement d'opérateurs sur le réseau afin d'accroître la concurrence et de faire baisser les prix. Le résultat constaté s'est donc substantiellement écarté de l'objectif initial : en définitive, l'investissement de l'Union européenne a servi pour partie à financer des équipements surannés dans la zone intérieure guyanaise.

#### **Le projet « Haut débit » en Guyane**

En 2004, la région Guyane a mis au point une stratégie de développement du numérique reposant sur un schéma directeur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Sa mise en œuvre consistait notamment à déployer un réseau haut débit sur le territoire. Dans la poursuite cet objectif, le conseil régional a fait le choix d'une intervention publique qui a pris la forme d'une délégation de service public (DSP), conclue en janvier 2007. Elle distinguait deux espaces aux problématiques différentes : la zone littorale dans laquelle un réseau performant et rentable devait être installé et la zone intérieure « non rentable », où la question de l'accès au réseau était en soi la principale difficulté à surmonter.

Le projet a d'abord mobilisé des financements européens à hauteur de 1,3 M€ au titre de la programmation 2000-2006. Lors de la programmation suivante, l'instruction d'un premier dossier en 2008 est restée bloquée pendant près de cinq ans, un contentieux étant apparu entre le conseil régional et le délégataire qui rencontrait des difficultés financières. Une transaction intervenue seulement en décembre 2012 a permis aux deux parties de trouver un accord : le périmètre de la délégation de service public a alors été modifié pour ne retenir que la zone littorale. La région a repris à sa charge la zone intérieure, par le biais d'une société publique locale créée à cet effet.

Un second dossier, qui paradoxalement ne tirait pas les conséquences de cette transaction, a été déposé en avril 2013 par la région et validé par le préfet, autorité de gestion. Dans ce cadre, 10,6 M€ ont été versés à la région au titre du FEDER.

Le retard de deux ans et demi constaté dans la livraison des équipements a finalement remis en question la pertinence technique du projet : cette opération a abouti à financer des équipements dont la technologie était dépassée. Le FEDER a, en outre, été sollicité tardivement pour financer des réalisations qui étaient en grande partie achevées, ce qui était irrégulier. Par ailleurs, l'atteinte des objectifs fixés tels que « permettre aux entreprises existantes et à la population guyanaise de disposer des services innovants et aux meilleurs prix » n'a jamais été évaluée.

Enfin, en 2016, la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) a effectué un contrôle de l'opération. Ses conclusions ont conduit à réduire le montant éligible au FEDER à 5,9 M€, ce qui entraînait une diminution des subventions européennes autorisées de 4,4 M€, et donc un remboursement à cette hauteur du trop-perçu. Un nouveau plan de financement a été élaboré, mais son instruction par l'autorité de gestion n'est pas allée jusqu'à son terme. *In fine*, ce montant de 4,4 M€ a donc été versé indûment.

De même, en Guyane, la conduite d'un projet de moindre envergure, concernant la construction avec l'appui du FEADER d'un château d'eau et d'un réseau d'adduction d'eau potable dans une commune de l'intérieur, a été marquée par des anomalies entraînant une restriction de la mise en concurrence et une validation après coup de travaux effectués sans support juridique.

Au total, l'échantillon des opérations contrôlées par les juridictions financières a permis de constater de nombreuses dérives liées à un manque de sélectivité dans le choix ainsi qu'à la conduite des projets d'une part, à l'absence de maîtrise des calendriers d'autre part. A ces défaillances se sont ajoutées des irrégularités diverses, portant notamment sur la gestion de la commande publique, le démarrage des projets hors délai, ou au contraire le financement *a posteriori* d'opérations non programmées. Les dispositifs de contrôle qui encadrent la gestion des fonds européens n'avaient pas identifié ni sanctionné la plupart de ces irrégularités<sup>251</sup>.

## 2 - L'existence de « réserves » financières aux usages opaques

L'enquête de la Cour a également mis au jour, tant pour le FEDER que pour le FSE, un mécanisme conduisant, dans la gestion des fonds, à constituer et à utiliser sans contrôle des « réserves » financières.

---

<sup>251</sup> Le Parquet général près la Cour des comptes a été saisi des faits constatés afin que soient examinées les possibilités de transmission à l'autorité judiciaire.

En effet, le calcul des enveloppes de ces fonds dues par la Commission européenne aux États-membres se fonde sur des taux de subventionnement qui sont associés aux différents « axes » entre lesquels se ventilent les fonds. Or les autorités de gestion ne sont pas tenues d'appliquer les mêmes taux lorsqu'elles octroient des financements aux bénéficiaires finaux des fonds : les taux qu'elles retiennent peuvent être inférieurs. Dans ces conditions, l'écart entre les taux retenus en amont par la Commission et les taux appliqués en aval par les autorités de gestion engendre des excédents qui demeurent à la disposition de celles-ci.

Les excédents peuvent être substantiels. Dans le cas du FEDER, ils ont ainsi atteint, pour la période 2007-2013, 62,3 M€ en Guadeloupe, 17,9 M€ en Guyane, 21,1 M€ en Martinique et 62,8 M€ à La Réunion. Ces sommes représentent entre 5,4 % (Martinique) et 13 % (Guadeloupe) des montants dus aux bénéficiaires. Dans le cas du FSE, les enjeux financiers sont plus importants encore. Ainsi, en Guyane, la « réserve » s'élève pour ce fonds, pour la période 2007-2013, à 11,8 M€, soit 15,2 % du montant dû aux bénéficiaires.

Ce mécanisme de « réserve » n'est pas irrégulier par lui-même, puisqu'en son état actuel, la réglementation européenne n'interdit pas de minorer en gestion un taux fixé dans la maquette financière d'un fonds. De surcroît, la Commission n'en ignore pas l'existence, comme le prouvent les échanges qu'elle a eus à son sujet avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) au deuxième semestre 2017, lorsqu'elle a tenté sans succès de le faire disparaître. Elle envisage désormais de demander, pour l'avenir, c'est-à-dire pour la programmation 2021-2027, la modification des règlements européens, afin d'éviter la pérennisation de ce mécanisme.

Toutefois, si la constitution et l'accumulation de ces excédents ne sont pas irrégulières, l'utilisation qui en est faite se décide dans une complète opacité et échappe à tout contrôle.

Un contrôle d'opération mené en Guyane a ainsi montré que la « réserve » pouvait être employée pour éviter d'émettre un ordre de reversement, lorsque l'assiette des dépenses éligibles, à l'issue d'une vérification effectuée *ex post* par l'autorité d'audit, a été revue à la baisse. Dans le cas d'espèce, cette utilisation de la « réserve » a permis de maintenir la subvention à son niveau initial, alors que la base éligible diminuait, ce qui a conduit à appliquer un taux de subvention supérieur à celui qui était autorisé par la réglementation européenne. Cette pratique, qui consiste à mobiliser la « réserve » pour couvrir des irrégularités, n'est pas isolée.

Lorsqu'elles sont interrogées sur le sujet, les administrations centrales ou locales se bornent le plus souvent à souligner la licéité du mécanisme aboutissant à la constitution de ces « réserves ». Elles justifient également parfois de façon surprenante leur usage. Un préfet a ainsi indiqué lors de l'instruction que l'incapacité de l'administration à certifier à temps certaines dépenses qui lui ont été notifiées ne rendait pas pour autant ces dépenses inéligibles au FEDER et qu'elle ne saurait pénaliser les bénéficiaires : c'est ainsi que la « réserve » a permis, avec son aval, de rembourser des dépenses non certifiées, ce qui contrevenait aux règles européennes.

De même, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) estime, en ce qui concerne la gestion du FSE, que ce mécanisme « est nécessaire au fonctionnement général du système en apportant une réserve de trésorerie aux autorités de gestion », et que sa non-reconduction pour la programmation 2021-2027 « obligerait l'État à réaliser des provisions pour risques pour la programmation 2014-2020 ». L'État devrait donc, selon cette logique assurantielle, épargner une partie des crédits versés par la Commission au titre de la programmation 2014-2020 afin de créer une sorte de « provision pour risque » en vue de la programmation future : cette analyse apparaît éloignée tant de l'esprit que de la lettre des règlements européens applicables à la gestion des FESI.

De même, la DGEFP a reconnu qu'elle avait fait trois usages de cette « réserve » :

- un versement d' « avances aux porteurs de projets sur le programme opérationnel national du FSE (PON FSE), au-delà du taux de préfinancement du début de la programmation 2014-2020 » ;
- un paiement des corrections forfaitaires ou extrapolées prises par l'État membre pour remédier aux défaillances du système de gestion et de contrôle relevé par les autorités d'audit<sup>252</sup> ;
- une « prise en charge des corrections individuelles lorsqu'elles relevaient de l'autorité de l'État ».

Or ces trois usages contreviennent aux règles opposables aux États membres et aux autorités de gestion. Ils annulent même pour partie les effets des corrections financières, dont la vocation est de sanctionner les infractions aux règles applicables. Ils ont enfin été décidés sans compte rendu à une autorité extérieure, qu'elle soit nationale ou européenne.

---

<sup>252</sup> Selon la DGEFP, « pour le PON FSE en 2007-2013, le montant de ces corrections s'est élevé à 111 522 665,60 €, soit 56 670 582,26 € en montant FSE ».

La Cour estime nécessaire de faire sans délai la lumière sur l'état des « réserves » constituées à la faveur de la gestion du FEDER et du FSE, ainsi que sur leurs usages effectifs ou projetés. Si la constitution de telles « réserves » devait perdurer, des règles nouvelles devraient être élaborées, afin de garantir la transparence de leur gestion et le contrôle de leur emploi.

## **II - La programmation 2014-2020 : un manque d'anticipation porteur de risques**

Le défaut d'anticipation qui affecte la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 crée des risques tant institutionnels, la décentralisation tardive fragmentant les responsabilités (A), que techniques, les systèmes d'information n'étant pas au rendez-vous (B) et la gestion des fonds n'étant pas sécurisée (C).

### **A - Une décentralisation tardive fragmentant les responsabilités**

#### **1 - Une décentralisation tardive**

En France, la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI s'est caractérisée par une modification du mode de gestion, l'État ayant décidé de transférer aux régions, dans la plupart des cas, la responsabilité d'autorité de gestion qu'il exerçait précédemment.

Le principe de cette décentralisation résultait d'un accord politique passé le 12 septembre 2012 entre le Président de la République et l'association des régions de France. Il a été mis en œuvre par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et un décret n° 2014-580 du 3 juin 2014, alors que la nouvelle période de programmation, qui commençait le 1<sup>er</sup> janvier 2014, était déjà entamée.

Les conditions de mise à disposition des services de l'État et de transfert des personnels de l'État affectés aux compétences décentralisées ont été précisées par des décrets du 14 octobre 2014 et du 29 juin 2015. La désignation des autorités de gestion ou l'agrément de l'organisme payeur, qui étaient un préalable à tout appel de fonds, ont été échelonnés selon les RUP jusqu'en août 2017. La mise en place de la programmation 2014-2020 des FESI a par conséquent été particulièrement tardive.

## 2 - Une fragmentation des responsabilités

Ce retard s'est accompagné d'un morcellement des responsabilités. En effet, si les régions assument dans le cadre de la programmation 2014-2020, sauf exception, le rôle d'autorité de gestion pour le FEDER, le FEADER et 35 % du FSE, 65 % de ce dernier fonds de même que le FEAMP continuent à être gérés par l'État. En Guyane et en Martinique, ces changements se sont produits au moment où région et département fusionnaient, en application de référendums locaux organisés en décembre 2015. Une autre nouveauté de la programmation 2014-2020 a été l'éligibilité de Mayotte aux FESI qui sont cependant restés, dans ce cas particulier, gérés par l'État. À La Réunion, la coopération ancienne entre l'État, la région et le département a conduit ce dernier à prendre la responsabilité du FEADER, alors que la région, par souci de cohérence dans la gestion d'un même fonds, préférerait laisser l'État gérer intégralement le FSE, plutôt que de devenir autorité de gestion d'une partie de ce fonds.

En outre, un grand nombre d'organismes intermédiaires se voient sous-traiter la gestion complète d'enveloppes souvent importantes, ou bien déléguer l'instruction des dossiers des bénéficiaires potentiels.

Certes, l'émiettement des responsabilités est pallié dans certains cas par les coopérations qui rapprochent les services de l'État et ceux de la collectivité, le dispositif AGILE à La Réunion et la « cellule partenariale » de la Guadeloupe offrant de bons exemples des bénéfices que l'on peut en attendre. Mais cette coopération administrative n'est pas la règle. Ainsi en Martinique, le GIP créé entre l'État et la collectivité territoriale a été dissous un an après sa création.

### **Le dispositif AGILE à La Réunion**

L'agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) est un outil mutualisé de gestion des programmes européens entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Elle a été créée le 22 octobre 1990 à l'initiative du préfet de La Réunion et des présidents du conseil régional et départemental. Il s'agit d'un secrétariat mutualisé tripartite de gestion des programmes européens, sans statut juridique propre ni autonomie financière.

Son existence et son fonctionnement reposent sur des conventions passées entre les trois parties prenantes. Les 16 agents mis à sa disposition sont des personnels de l'État, de la région ou du département, placés sous l'autorité fonctionnelle d'un directeur nommé conjointement par le préfet et les deux présidents de collectivités.

L'AGILE assure le secrétariat des comités responsables de la gouvernance des fonds, ainsi que l'animation et le suivi des programmes. Elle exerce par ailleurs une fonction d'expertise et d'ingénierie pour le compte des différentes autorités de gestion.



D'une manière générale, dans les RUP françaises, la décentralisation a été marquée par des difficultés dans la répartition, entre l'État et les collectivités, des moyens humains consacrés à la gestion des FESI, une priorité étant accordée, en Guyane notamment, au transfert d'agents plutôt qu'à une mutualisation. Le faible volume des emplois finalement transférés et le choix de certains agents de l'État de ne pas rejoindre les collectivités ont conduit celles-ci à procéder à des recrutements nombreux, largement financés par des crédits européens.

Lorsque l'État conserve l'autorité de gestion, des tensions liées à la gestion des ressources humaines apparaissent, ce qui a été observé en particulier en Guyane, à Mayotte et, dans une moindre mesure, à La Réunion et en Martinique. Ces difficultés peuvent tenir à l'impossibilité de s'affranchir du plafond d'emplois afin de recruter des agents en nombre suffisant pour mobiliser les crédits européens, à l'inadéquation des qualifications de certains agents en place ou à l'instabilité des équipes.

## **B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement**

Deux systèmes d'information devaient accompagner la nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et les régions. *Synergie* devait assurer le pilotage, le suivi, la gestion, la certification, le contrôle et l'audit du FEDER et du FSE. *Osiris*, de son côté, devait automatiser les fonctions de gestion et de paiement d'une partie du FEADER, ainsi que du FEAMP. Le développement de ces deux systèmes d'information a été confié à l'agence de services et de paiement (ASP).

En pratique, l'absence d'anticipation de l'impact de la décentralisation a conduit les programmes *Synergie* et *Osiris* au bord de l'échec. Il a fallu une alerte en 2015 de l'association des régions de France (ARF), l'intervention de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC), et la mise en place en urgence d'un plan de sécurisation pour remettre ces deux projets sur une trajectoire viable. Il en est résulté des retards anormaux : les deux logiciels sont encore en phase de développement alors même que la programmation a démarré depuis plus de cinq ans. Des surcoûts ont également été constatés, et risquent de croître encore.

Cette situation tient en partie aux choix d'organisation qui ont été effectués. Dans le cas de *Synergie*, le partage des responsabilités entre maître d'ouvrage et maîtrise d'œuvre a posé des difficultés qui ont conduit le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'ASP à faire le choix de réintégrer au sein des services du CGET l'ensemble des activités liées au projet *Synergie* en 2019. Cette décision est en attente d'arbitrage interministériel. Dans le cas de *Osiris*, la disposition réglementaire qui confie les deux missions à un même organisme, l'ASP, rend difficile un contrôle externe du maître d'œuvre.

En outre, les développements des deux systèmes d'information ont suivi des orientations diamétralement opposées. *Synergie* a été conçu de manière monolithique, laissant peu de possibilités d'adaptation à l'échelon local. *Osiris* est, à l'inverse, un système fragmenté, fondé sur une atomisation de l'expression des besoins en 1 562 cahiers des charges, appelés « descriptifs détaillés de mise en œuvre » (DDMO), d'une complexité extrême et qui exigent de développer 1 562 logiciels spécifiques<sup>253</sup>. À l'épreuve des faits, chacun de ces deux modèles de développement a soulevé des difficultés. Si le déploiement des deux systèmes d'information n'est pas à ce jour achevé, *Osiris* reste d'un maniement complexe et problématique.

## **C - La persistance de risques liés à la gestion des fonds**

Les risques financiers qui pèsent sur la gestion des FESI utilisés en outre-mer méritent une attention soutenue. Ils sont de trois types :

- un risque de déagements d'office, lorsque les crédits programmés n'ont donné lieu dans un délai de trois ans à aucune déclaration de dépense auprès de la Commission européenne ;
- un risque de corrections financières, venant sanctionner des défauts de justification de dépenses présentées comme éligibles ou des irrégularités ;
- un risque de perte de la « réserve de performance », qui représente 6 % du montant total de chaque FESI, et dont le déblocage par la Commission européenne est conditionnée par l'atteinte de cibles prédéfinies par les indicateurs retenus pour chaque programme.

### **1 - Des risques de déagements d'office qui subsistent**

La France a été, en moyenne, plus lente à programmer ses opérations 2014-2020 que les autres États-membres bénéficiaires.

Les taux de programmation et de consommation varient selon les FESI. Ils atteignent un niveau élevé pour le FEDER, le FSE et l'IEJ, mais les demandes de paiement demeurent faibles. Pour le FEADER, les régions ultrapériphériques font partie des autorités de gestion les moins avancées. Pour le FEAMP, à l'inverse, les RUP représentent, en novembre 2018, 22 % de la programmation et 35 % des paiements totaux, la consommation du fonds étant stimulée par les plans de compensation de surcoûts de la

---

<sup>253</sup> Ce chiffre correspond aux RUP et à la métropole.

pêche (PCS) propres à l'outre-mer. Toutefois, les dégagements d'office sont calculés sur un plan national, car le FEAMP est mis en œuvre à travers un programme national unique. Or, la consommation du FEAMP reste dans l'ensemble très faible à la fin 2018 (14 % en novembre 2018).

La situation globale des différentes RUP françaises, tous FESI confondus, est, elle aussi, contrastée. Ainsi, La Réunion est dans l'ensemble en avance pour la programmation et les paiements. La Guadeloupe est au contraire la région la moins avancée.

Un effort général de rattrapage a permis d'éviter pour 2017 tout dégagement d'office et de les limiter en 2018<sup>254</sup>. Mais des difficultés restent à prévoir pour l'avenir.

## **2 - Un risque persistant de corrections financières**

Le risque de corrections financières est mieux maîtrisé pour le FEDER et le FSE que pour les autres fonds, depuis la mise en place d'un système contraignant de comptes annuels. Son effet peut, en outre, être objectivement atténué, pour ces deux fonds, par le mécanisme précité des « réserves ».

En revanche, les normes d'audit applicables au FEADER sont beaucoup plus rigoureuses que celles applicables à la gestion du FEDER et du FSE : le risque de corrections financières demeure en théorie plus élevé.

Plus généralement, les retards pris dans la mise en œuvre des programmes des FESI demeurent porteurs de risques de corrections financières, dans la mesure où ils peuvent précipiter des demandes de paiement, dans le seul but d'éviter des dégagements d'office, en altérant la qualité des contrôles effectués au titre de la certification.

## **3 - Une perspective incertaine de déblocage des « réserves de performance »**

Un dernier risque est enfin constitué par le fait que, compte tenu de l'état des indicateurs de performance, le déblocage en 2019 des « réserves de performance » n'est pas acquis. Ce risque apparaît plus élevé pour les Antilles et la Guyane que pour La Réunion et Mayotte.

---

<sup>254</sup> Les dégagements d'office en 2018 concernent uniquement le programme FEDER de coopération territoriale européenne Mayotte-Madagascar-Comores. La perte s'élève à 219 823,39 €, soit 1,8 % des crédits du programme (12 028 883 €).

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*L'enseignement central de l'enquête des juridictions financières, corroboré par le contrôle de douze opérations financées au titre de la programmation 2007-2013, est que la disponibilité et l'abondance des fonds européens ont pu conduire les gestionnaires à faire des choix dont la pertinence, dans certains cas, n'était pas suffisamment établie. Dans l'ensemble, les autorités de gestion et les services instructeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité.*

*Les exemples précités montrent qu'il vaut mieux subir des dégagements d'office, ce qui traduit une perte de crédits européens, que des investissements manqués entraînant sur le long terme des coûts de fonctionnement lourds et non financés, ou bien des corrections financières, dont les conséquences seront finalement prises en charge sur le budget de l'État, comme le montre le poids des refus d'apurement des fonds agricoles.*

*Au total, les juridictions financières constatent que les autorités de gestion doivent privilégier la qualité et l'efficacité des dépenses subventionnées et s'écarter de la tentation de consommer les fonds européens disponibles, à tout prix et sans préoccupation de la performance et de la régularité.*

*Dans ce cadre, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- **À l'attention des autorités de contrôle et d'audit (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics) :**
  1. *définir pour la programmation 2014-2020 des règles d'emploi permettant un suivi et un contrôle effectif des « réserves » résultant de la différence entre les versements effectués par l'Union européenne et les montants versés aux bénéficiaires des fonds.*
- **À l'attention des autorités de gestion (État, régions) :**
  2. *fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens et d'appliquer des pénalités si les objectifs ne sont pas atteints ;*

3. *augmenter la sélectivité dans le choix des projets appelés à être financés par les FESI, en favorisant l'accroissement de leur nombre, notamment en développant les mécanismes de préfinancement ;*
  4. *développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales ;*
  5. *organiser une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, afin de développer leur maîtrise de la réglementation des fonds européens.*
- ***À l'attention des organismes chargés de l'élaboration des systèmes d'information (commissariat général à l'égalité des territoires, agence de services et de paiement) :***
6. *procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027.*
-



## Réponses

|  |     |
|--|-----|
| Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.....                               | 361 |
| Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.....  | 362 |
| Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....  | 362 |
| Réponse du ministre de l'intérieur.....  | 363 |
| Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales..... | 364 |
| Réponse de la ministre des outre-mer.....  | 366 |
| Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation.....   | 368 |
| Réponse de l'ancien ministre des outre-mer (mai 2012-mars 2014).....   | 373 |
| Réponse de la présidente de la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP).....       | 379 |
| Réponse du directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP).....                                   | 380 |
| Réponse du président de la collectivité territoriale de Martinique.....  | 383 |
| Réponse du président du conseil régional de la Guadeloupe.....   | 384 |
| Réponse du président du conseil régional de La Réunion.....  | 387 |
| Réponse du président de la SPL pour l'aménagement numérique de la Guyane (SPLANG).....                           | 391 |

## Destinataires n'ayant pas observation

|  |
|--|
| Président de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)     |
| Président du conseil départemental de La Réunion                                       |
| Directeur de l'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) |

### **Destinataires n'ayant pas répondu**

|  |
|--|
| Ministre du travail  |
| Président de la collectivité territoriale de la Guyane                     |
| Présidente du conseil départemental de Guadeloupe                          |
| Président du conseil départemental de Mayotte                              |
| Président du syndicat mixte du transport en commun en site propre (SMTCSP) |
| Directeur général de la société d'équipement de la Martinique (SODEM)      |
| Directeur général de la compagnie foyalaise des transports urbains (CFTU)  |
| Président de la Société Guyane numérique (SGN)                             |



### **RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**

*Je tiens tout d'abord à rappeler que les fonds européens constituent un levier central pour accompagner la transition écologique et solidaire de nos territoires situés en outre-mer.*

*Ils constituent un complément indispensable aux financements de soutien à l'investissement mis en place par l'État, et notamment aux 20 Md€ programmés au niveau national dans le cadre du volet Transition écologique du Grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022, dont une partie significative bénéficiera également à l'outre-mer.*

*S'agissant du transport en commun en site propre de Martinique, la Cour déplore l'absence de service de bus entre juin 2016 et août 2018 alors que les travaux d'infrastructure étaient achevés et le matériel roulant livré. Il s'agit effectivement d'une période inhabituellement longue. Une meilleure anticipation des conditions d'exploitation aurait été souhaitable pour éviter cet écueil. Je rejoins donc l'analyse de la Cour.*

*Depuis la fin des travaux d'infrastructures, le périmètre institutionnel a sensiblement évolué avec la création de l'autorité organisatrice de transport unique Martinique Transport. À l'avenir, la gouvernance des transports sur l'île devrait être simplifiée et ce type de situation ne devrait pas se reproduire.*

*La Cour s'interroge sur la pertinence du projet d'un point de vue socio-économique, en prenant pour référence une période d'exploitation jusqu'en 2035. Toutefois, l'infrastructure devrait être utilisée au-delà de cet horizon, le bilan socio-économique ex-ante du projet s'appuyant sur une période d'exploitation de 30 ans (2011-2041).*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE  
DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*L'analyse extrêmement utile de la Cour sur la gestion des fonds européens structurels et d'investissements (FESI) en outre-mer, que ce soit pour la période 2007-2013 ou 2014- 2020, doit être saluée.*

*Comme le rappelle à juste titre la Cour, les FESI sont particulièrement importants pour accompagner le développement, notamment économique, des régions ultrapériphériques françaises. Une bonne gestion de ces fonds est donc d'autant plus nécessaire. Les recommandations émises devraient permettre d'améliorer la situation pour l'après 2020.*

*Si le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'est pas directement concerné par la mise en œuvre des FESI en outre-mer, nous sommes et serons attentifs à ce que les négociations en cours, relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, puissent, d'une part, tenir dûment compte des besoins des régions ultrapériphériques, et d'autre part, permettre une simplification et une clarification supplémentaires afin de favoriser une meilleure utilisation des fonds.*

**RÉPONSE DU MINISTRE  
DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*Comme le souligne la Cour, des réserves financières se sont constituées depuis plusieurs années au niveau des autorités de gestion des fonds structurels à la faveur d'excédents de crédits européens. La constitution de ces réserves n'est certes pas illégale au regard du droit de l'Union mais elle pose question quant à l'usage qui en est fait.*

*La direction du Budget et la direction générale des Finances publiques partagent les inquiétudes formulées par la Cour. Les crédits sans emploi accumulés au niveau de ces réserves ne sauraient en effet être utilisés pour couvrir des dépenses inéligibles ou bien entachées d'irrégularités. Cependant, en vertu de la circulaire budgétaire du 14 mai 2007 relative aux circuits financiers des fonds structurels européens gérés par l'État pour la période de programmation 2007-2013, réactualisée pour la programmation 2014-2020, la responsabilité financière de ces fonds relève des autorités de gestion.*

*Ces réserves de trésorerie sans emploi, dans la mesure où elles ne couvrent aucun des engagements juridiques préalablement contractés par l'autorité de gestion auprès des bénéficiaires finaux, devraient néanmoins*

*faire l'objet d'un suivi accru de la part du ministère. Un diagnostic de l'état de ces réserves pourrait par conséquent être mené afin de déterminer les conditions permettant de garantir un meilleur usage de ces fonds.*

*S'agissant de la future période de programmation (2021-2027), la Commission propose de limiter la possibilité pour les autorités de gestion de constituer de telles réserves, en effectuant les remboursements sur la base des dépenses réelles. Il est notamment proposé, à l'article 87 du projet de règlement portant dispositions communes pour les fonds structurels après 2020, que « le soutien apporté par le Fonds à une priorité sous la forme du paiement du solde du dernier exercice comptable n'excède pas [...] le soutien versé par les Fonds aux bénéficiaires ».*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Ce document reprend les éléments du relevé d'observations provisoires de la Cour relatif à la gestion des fonds européens en outre-mer qui m'a été adressé le 15 juin 2018. Mes services ont transmis, le 8 août dernier, leurs observations pour les éléments concernant plus particulièrement le ministère de l'intérieur en qualité d'autorité nationale de gestion pour la programmation 2007-2013 du FEDER.*

*La Cour souligne la forte mobilisation des crédits par le FEDER. Elle mentionne cependant qu'en définitive, fin 2018, la clôture de la programmation 2007-2013 n'a été prononcée pour aucun des fonds en outre-mer.*

*Je rappelle que la clôture est un processus long prévu par le règlement CE n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 et qu'il revient à la Commission européenne de procéder à la clôture de chaque programme opérationnel régional.*

*Néanmoins, suite aux réponses qui ont été apportées par la Commission interministérielle de coordination des contrôles, autorité d'audit, aux demandes de la Commission européenne, la Commission a tout récemment adressé aux autorités françaises, des lettres de proposition de clôture de sept programmes opérationnels FEDER 2007-2013, dont celui de la Guyane.*

*La Cour note l'existence d'un mécanisme conduisant dans la gestion des fonds à constituer et à utiliser des « réserves financières ».*

---

*Comme la Cour le précise elle-même, cette réserve n'est pas irrégulière et a fait l'objet d'échanges avec la Commission européenne au moyen d'une note des autorités françaises (NAF du 19 septembre 2017).*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS  
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*Je tiens à souligner que je partage en grande partie les analyses dont vous faites état dans ce rapport. Je me permets de vous faire part à cet égard des quelques éléments de contexte suivants, afin de mettre en perspective certains écueils dont fait état le rapport.*

*La pression de la consommation des fonds est une réalité sur les FESI, à laquelle chaque Autorité de gestion est soumise, en raison des risques de perte de fonds liés à la règle de dégagement et de ses conséquences budgétaires et politiques. Cette règle a certes pour objectif d'assurer une meilleure consommation budgétaire, mais ce faisant, elle a aussi pour effet de contraindre les Autorités de gestion à programmer au plus vite des projets en capacité de certifier des montants de dépenses significatifs. Concernant l'aspect qualitatif, les règles ont été considérablement renforcées sur la période 2014-2020 par l'introduction du cadre de performance et de ses indicateurs.*

*Je souligne également la complexité et les exigences de gestion sur les fonds- européens, nécessitant la maîtrise de plusieurs réglementations (commande publique, aides d'État, conflits d'intérêt et lutte antifraude etc.). Il existe sur ces politiques de nombreuses strates de contrôle, dont les interprétations parfois divergentes entraînent une forte insécurité juridique, sans commune mesure avec ce qu'on connaît sur les fonds nationaux.*

*Enfin, je ne peux que souscrire à vos conclusions sur les ressources humaines dans les fonds européens, tant en ce qui concerne la question du plafond d'emploi, que l'instabilité des équipes et la nécessité de leur formation. On constate actuellement de manière générale un fort turn-over dans les services Europe, au niveau de leurs directions et au niveau des équipes, en métropole et encore plus en outre-Mer. C'est un facteur qui fragilise la gestion des fonds. De plus, le besoin en ressources humaines - bien formées - pour gérer des fonds européens est souvent sous-estimé, ce qui peut transformer des opportunités pour les territoires en « occasion manquée ».*

*Par ailleurs, le rapport comprend six recommandations à l'attention des autorités de gestion ou autorités nationales impliquées dans la mise en œuvre et le contrôle des FESI.*

*La sixième s'adresse au CGET : « procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021- 2027 ».*

*Depuis nos échanges avec vos services lors de la phase d'enquête, le CGET a avancé sur ce sujet dans un dialogue constant avec les autorités de gestion. Cette maturation de la réflexion a été présentée dans le cadre de l'enquête en cours sur le transfert de la gestion des FESI aux régions.*

*En effet, les analyses sur cet enjeu, ont pu tenir compte des projets de règlements européens de la période 2021-2027 publiés en mai 2018. Ces projets de règlement font état de nouvelles exigences concernant les systèmes d'information. Afin d'accélérer le début de la mise en œuvre des programmes 2021-2027, le projet de règlement général recommande de conserver les systèmes d'information actuels. Il demande également de les interfacier avec le système d'information SFC de la Commission européenne, et prévoit de nouvelles exigences en termes de signature électronique, de confidentialité et de conservation des documents dans la base de données. Dans cette perspective, le comité ad hoc du système Synergie (« COS » co-piloté par le CGET et Régions de France) a demandé que la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre soit réinternalisée au CGET, pour la période actuelle. Une convention de transition entre le CGET et l'ASP est en cours d'étude, pour examiner les conditions opérationnelles de faisabilité, en termes juridiques, financiers et humains. En outre, l'ensemble des membres du « COS Synergie » ont convenu de l'opportunité d'examiner le maintien de ce système d'information pour la future programmation.*

*En ce qui concerne la cinquième recommandation, adressée aux Autorités de gestion, sur la nécessité de former les instructeurs à la « réglementation des fonds européens », je précise qu'il me paraît indispensable de les former également a minima aux aides d'État et à la commande publique dans le cadre des FESI. En effet, l'exigence dans ces deux domaines est nettement plus élevée sur les fonds européens que sur les fonds nationaux, car ces sujets font l'objet d'une attention soutenue des auditeurs de la Commission européenne, et constituent près de la moitié des erreurs constatées dans les audits nationaux ou européens des FESI. Dans son rôle d'Autorité de coordination interfonds, le CGET a organisé des formations sur les aides d'État dans les FESI en 2015-2016, et sur les marchés publics dans les FESI en 2018, à l'attention des gestionnaires, des certificateurs et des auditeurs des FESI. Ces formations vont être renouvelées.*

*Pour finir, je me permets de vous communiquer les précisions suivantes : concernant la « réserve », la Commission européenne a d'ores et déjà introduit une modification dans son projet de règlement général pour éviter la « réserve », à l'article 87.5.b, qui prévoit qu'au dernier exercice comptable, le montant de fonds versé par la Commission européenne n'excédera pas le montant versé par l'Autorité de gestion aux bénéficiaires. En lien avec ce mécanisme, on peut noter qu'il n'est pas toujours possible de cofinancer les projets à hauteur du taux de cofinancement européen maximum possible, car les règles d'aides d'État imposent des plafonds maximum d'aide publique.*

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER**

*Comme le souligne votre rapport, avec 4,8 Md€ pour la période 2014-2020, les fonds européens structurels et d'investissement sont des instruments essentiels pour engager le rattrapage et la transformation des régions ultrapériphériques françaises.*

*Je partage pleinement la nécessité que ces fonds soient gérés avec une grande rigueur pour que leur emploi soit efficace et efficient. Étant les premiers bénéficiaires des fonds FEDER et FSE attribués à la France, les autorités de gestion ultra-marines, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales, se doivent d'être exemplaires en la matière. Toutefois, cet impératif m'apparaît parfaitement compatible avec la nécessité de consommer l'ensemble des fonds qui ont été ou seront attribués aux régions ultrapériphériques pour répondre à leurs besoins. Au demeurant, en tant que contributeur net, la France se doit d'utiliser pleinement les fonds qui lui sont alloués.*

*Je précise également qu'une majorité de vos constats ne sont pas propres aux territoires ultra-marins, et ont déjà été formulés dans l'insertion au rapport public annuel 2015, sur l'utilisation et la gestion du FSE et du FEDER, dans l'ensemble de la France. Ils résultent de choix nationaux ou communautaires, non spécifiques aux outre-mer. Il en va ainsi :*

- *des retards de clôture de la programmation 2007-2013, dus à la phase d'instruction des rapports de clôture, menée par la Commission ;*
- *de la sous-consommation du FEADER, en outre-mer comme dans l'hexagone, en raison de la complexité des règles de gestion et de la faible capacité d'ingénierie des communes et acteurs du monde rural ;*
- *de la mise en place tardive de la programmation 2014-2020 en raison d'un processus de décentralisation de la gestion des fonds qui n'était pas achevé en 2014 ;*
- *de la fragmentation des responsabilités entre l'État et les régions autorités de gestion ;*
- *du manque de transparence du mécanisme des « réserves » ;*
- *des difficultés liées à la conception et au déploiement des systèmes d'information Osiris et Synergie.*

*Concernant plus particulièrement la programmation 2007-2013, pour laquelle l'État était autorité de gestion, vous soulignez le taux élevé d'utilisation des fonds qui, s'il ne peut constituer le seul objectif, témoigne néanmoins de la forte implication de l'État pour répondre aux besoins locaux considérables en raison des retards de développement.*

*Vous faites également le constat d'une inégale qualité de gestion sur la période 2007-2013 et identifiez, outre des succès indéniables, certaines opérations marquées par des défaillances de gestion. Comme vous le précisez, l'échantillon que vous avez contrôlé n'est pas nécessairement représentatif des opérations qui sont communément financées. Je note que les opérations mises en exergue au titre de leurs défaillances sont pour la plupart des opérations caractérisées par une complexité qui a parfois dépassée les porteurs de projet (TCSP en Martinique, Mémorial ACTe en Guadeloupe, « Haut Débit » en Guyane).*

*Ces défaillances (absence de maîtrise des calendriers, mauvaise appréciation de l'intérêt économique, etc.) traduisent la faible capacité d'ingénierie des porteurs de projets en outre-mer, notamment des collectivités territoriales. À cet égard, le Livre bleu des outre-mer prévoit d'encourager la constitution de « guichets uniques de l'ingénierie publique », en lien avec la nouvelle Agence Nationale de Cohésion des Territoires.*

*Il doit être également précisé que les règles introduites dans le cadre de la programmation 2014-2020, ont été conçues pour améliorer la qualité de la dépense : cadres de performances définis pour chaque programme ; certification des dépenses par l'autorité de certification ; désignation des autorités de gestion après un audit obligatoire des capacités de gestion ; échantillons plus étendus de contrôle par les organes d'audit (CICC et Commission).*

*S'agissant ensuite de la programmation 2014-2020, je partage votre constat sur les risques financiers qui pèsent sur la gestion des FESI (risque de dégagements d'office, risque de corrections financières, risque de perte de la réserve de performance).*

*À ce titre, le ministère des outre-mer, en lien avec le ministère de la cohésion des territoires, assure un suivi fin des taux de programmation et de consommation des FESI. J'ai eu l'occasion de rappeler à chaque autorité de gestion la nécessité de mettre en place des plans de mobilisation pour éviter tout risque de dégageement d'office en 2018.*

*De même, le ministère des outre-mer mettra en place au 1<sup>er</sup> semestre 2019, un soutien spécifique aux autorités de gestion. Un marché public pour une prestation d'étude et de conseil est en cours de lancement. Il sera réparti en trois lots : un appui pour des thématiques communes, et un appui spécifique par bassin géographique (océan indien, Caraïbes-Guyane). L'objectif est d'identifier les voies et moyens pour optimiser le taux de consommation des FESI tout en améliorant la sélectivité des projets.*

*La DOOM est par ailleurs pleinement mobilisée auprès du CGET pour améliorer le fonctionnement de l'outil Synergie. Elle anime ainsi des réunions techniques avec le directeur de programme et les autorités de gestion pour corriger les anomalies constatées.*

*Vous formulez plusieurs recommandations pour améliorer la gestion des fonds. Je les partage pleinement. La nouvelle programmation 2020-2027 sera l'occasion de les mettre en œuvre, en lien avec les autorités de gestion ultra-marines.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION**

*Point II A-1 relatif à la programmation 2014-2020 :*

*La Cour des comptes évoque la mise en place tardive des FESI, en la reliant notamment au calendrier de désignation des autorités de gestion.*



*En ce qui concerne le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), il convient de rappeler que le processus de désignation de l'autorité de gestion, tel que prévu par la réglementation européenne, est une nouveauté et s'est révélé être extrêmement lourd et complexe.*

*La Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture de mon Ministère a, ainsi, été officiellement désignée comme autorité de gestion le 21 décembre 2016, sur la base de l'avis favorable rendu par la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles le 15 décembre 2016, à l'issue de plus d'un an de travail pour élaborer le descriptif du système de gestion et de contrôle.*

*Compte tenu de l'unicité de l'autorité de gestion du FEAMP, cette désignation couvrait de facto l'ensemble des organismes intermédiaires, dont ceux des Départements d'outre-mer (DOM).*

*Point II.C.1 relatif à la programmation 2014-2020 :*

*La Cour des comptes estime que la France a été, en moyenne, plus lente à programmer ses opérations que les autres États membres.*

*Il s'avère en fait que l'ensemble des États membres a été confronté aux mêmes difficultés de mise en œuvre du FEAMP, surtout au démarrage du programme (le retard de 3 ans est globalement partagé par tous).*

*À titre d'illustration, les dernières données comparées disponibles (à la fin septembre 2018) indiquaient un risque de dégageant d'office de 29 % à l'échelle de l'ensemble du programme. Pour la France, il était de 24,5 %, à comparer aux 55 % de l'Espagne, aux 50 % de l'Italie et aux 45 % de la Pologne.*

*Fin novembre 2018, la France avait payé 82 M€ de FEAMP (13,9 % de la maquette). Compte tenu du montant des certificats de service fait, validés par l'Agence de Services et de Paiement (ASP), le dégageant d'office sera évité.*

*Point de la partie II. B relatif aux systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement :*

*La rédaction de cette partie du document ne prend pas suffisamment en compte le rôle des autorités de gestion et semble passer outre la responsabilité partagée qui doit être considérée sur le sujet. Il faut rappeler que, dans le cadre de la programmation en cours du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) (2014-2020), l'autorité de gestion a été confiée aux régions. Dans ce cadre, ces dernières ont eu toute latitude pour élaborer et définir les dispositifs d'aides qu'elles souhaitaient mettre en œuvre au sein de leur territoire respectif. La régionalisation a donc in fine eu un effet multiplicateur sur les objectifs de politique publique en fonction des enjeux territoriaux et des bénéficiaires visés.*

*De cette multiplicité des choix opérés par les régions et des dispositifs induits, qui n'ont souvent que peu de parenté entre eux, découle la nécessité d'une mosaïque d'outils et, en aval, une limitation de la capacité des services instructeurs à industrialiser l'instruction. À cela s'ajoutent des facteurs de complexité spécifiques, plus ou moins prégnants selon les mesures, mais dont les principaux ont trait à l'instruction des pièces comptables et financières, à la gestion des financements et des conventions qui s'y rattachent et à l'instabilité de la gestion des dispositifs (difficulté de mise en place des règles de gestion et des modalités précises d'instruction, mode de gestion par appels à projets).*

*Au final, pour la mise en œuvre de la programmation 2014-2020, le nombre d'outils à produire sous le logiciel informatique OSIRIS pour gérer les mesures non-surfaciques du développement rural est de 1 550. À la mi-novembre 2018, le reste à faire s'apprécie à environ 20 % de la cible. L'ASP estime pouvoir achever ce chantier au premier semestre 2019 afin de se recentrer ensuite sur les opérations de maintenance.*

*À ces 1 550 outils s'ajoutent par ailleurs les développements informatiques nécessaires à la mise en œuvre, via l'outil ISIS, des mesures surfaciques du développement rural (Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN), Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) et aides bio). Ainsi, même si ces mesures font partie du « cadre national », la décentralisation de la gestion du second pilier a conduit à la nécessité de paramétrer dans ISIS plus de 9 500 mesures différentes au titre des MAEC.*

*La masse des développements informatiques à conduire par l'ASP pour mettre à disposition des régions les outils nécessaires à l'instruction des dispositifs qu'elles ont conçus explique, en grande partie, les difficultés de ces dernières années pour rattraper les retards constatés dans la mise en œuvre de la programmation du développement rural. Elle est également génératrice de coûts. Il convient de rappeler à cet égard que, dans le cadre des choix politiques qui ont présidé à la décentralisation du FEADER, l'État finance seul l'ensemble des développements informatiques précités.*

*Points de la partie II. relatifs à la persistance de risques liés à la gestion des fonds :*

*La Cour des comptes évoque la mise en place tardive des fonds pour la programmation 2014-2020 en indiquant les risques associés : dégageant d'office, corrections financières dans la mesure où les paiements peuvent être « précipités » pour éviter le dégageant d'office, perte de la réserve de performance. Les éléments ci-dessous visent à fournir des données d'avancement actualisées pour la programmation FEADER 2014-2020.*

*Pour la programmation 2014-2020, les 5 DOM disposent d'une enveloppe de 860 M€ de FEADER pour mettre en œuvre les actions du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette enveloppe est en progression de plus de 30 % par rapport à la programmation antérieure. Tenant compte des capacités contributives réduites de ces territoires, le législateur européen maintient des exigences de cofinancement national réduites (25 % contre 37 % et 47 % en métropole). Dans ce contexte, le transfert de la gestion du FEADER aux collectivités territoriales des DOM, sauf pour Mayotte où la gestion relève de l'État, offre de réelles opportunités aux autorités de gestion pour accompagner l'agriculture et le développement de leurs territoires.*

*Le transfert s'est effectué dans un contexte européen en évolution. Le cadre réglementaire s'est enrichi d'une logique de performance, dont un examen de performance qui sera conduit en 2019, et d'un renforcement de la sélection. Par ailleurs, il inclut un rapprochement des règles de base entre les fonds européens, qui facilitera la mise en œuvre par les collectivités territoriales, gestionnaires de plusieurs fonds. Toutefois, contrairement au Fonds Européen de Développement Régional et au Fonds Social Européen, le remboursement du FEADER par la Commission européenne ne donne pas lieu à la constitution d'une réserve.*

*Au niveau national, le cadre pour la mise en œuvre du FEADER s'est stabilisé en 2015 et 2016 avec l'adoption des Programmes de Développement Rural (PDR), des textes réglementaires nationaux et des conventions opérationnelles. L'organisme payeur, l'ASP, pour le FEADER a pu fonctionner dès le démarrage sur la base de son agrément de 2010, maintenu et élargi à Mayotte en 2016.*

*Les PDR, élaborés par les autorités de gestion et approuvés par la Commission européenne en 2015, se situent dans la continuité de la programmation précédente, sauf pour Mayotte où le FEADER est mis en œuvre pour la première fois. Les filières agricoles bénéficient des possibilités de financement à travers l'aide à la replantation (cane à sucre, banane) et le soutien aux investissements agricoles et agroalimentaires. Les projets d'infrastructure (irrigation, électricité, desserte forestière) sont de nature à engendrer des dynamiques de développement territorial ou de filière. L'incitation à l'évolution des pratiques relève notamment des MAEC ainsi que des programmes d'expérimentation et de diffusion mis en œuvre par les Instituts Techniques Agricoles.*

*Le retard dans la production des outils d'instruction et de paiement a affecté le démarrage. Pour y remédier, des efforts importants ont été déployés au sein de l'ASP. À la fin novembre 2018, s'agissant des dispositifs des DOM non liés à la surface (investissements, formation, animation), près de 200 outils sont opérationnels et les 30 outils encore nécessaires seront produits au premier semestre 2019, ce qui achèvera le chantier de développement. Le déploiement des outils nécessaires aux aides liées à la surface s'est trouvé contraint, à l'échelle de la France, par la sécurisation du Registre Parcellaire Graphique et la nouvelle programmation PAC. Dans les DOM, l'ICHN est à présent versée selon un calendrier normal. Les MAEC de la campagne 2015 ont été versées ; celles de la campagne 2016 sont, selon les DOM, en cours de paiement ou en cours d'instrumentation.*

*Avec, à la fin octobre 2018, un taux d'engagement des maquettes FEADER à 35 % et de paiement à 16 %, les DOM sont dans une position honorable. Compte tenu de leur niveau de consommation prévisible à la fin de 2018, aucun d'eux ne devrait être exposé à une perte de crédits au titre du dégagement d'office. L'examen de performance en 2019 devrait permettre de justifier, auprès de la Commission européenne, de réalisations, certes inférieures aux cibles, mais suffisantes pour éviter une perte de crédits. La vigilance reste néanmoins de mise car, en dépit de la forte accélération en 2018, le rythme des paiements devra à nouveau progresser pour éviter un dégagement d'office à la fin de 2019.*

*Accélérer les paiements, tout en maintenant le haut niveau d'exigence requis pour justifier du bon usage du FEADER, constitue la priorité et tous les acteurs, impliqués dans la chaîne d'instruction et de paiement, sont mobilisés.*

*Concernant les conclusions et recommandations de la Cour des comptes :*

*La Cour des comptes estime que « Dans l'ensemble, les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité. Les exemples précités montrent qu'il vaut mieux subir des dégagements d'office, ce qui traduit une perte de crédits européens, que des investissements manqués entraînant sur le long terme des coûts de fonctionnement lourds et non financés ou bien des corrections financières, dont les conséquences seront finalement prises en charge sur le budget de l'État [...] ».*

*Ces conclusions paraissent cependant en contradiction avec les constats du point C relatif à la persistance de risques liés à la gestion des fonds, où la Cour des comptes situe le risque de dégageant d'office en tête de liste des risques financiers pesant sur la gestion des FESI.*

*Ce point souligne en fait la difficulté à concilier le risque financier de dégageant d'office et la sélectivité des opérations.*

*Concernant plus particulièrement la recommandation n° 6 : procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027 :*

*Cette recommandation est partagée par mon Ministère. Les travaux de réflexion ont débuté, que ce soit au travers de différentes missions d'audits internes commandées par PASP ou par le biais de premières consultations et réflexions sur le sujet avec les parties prenantes (dont mon Ministère et ses services déconcentrés). Le chantier porte sur l'ensemble des outils de gestion PAC Système Intégré de Gestion et de Contrôle (SIGC) et hors-SIGC avec la nécessité d'intégrer à la fois le nouveau paradigme, qui se dessine dans le cadre des actuelles négociations pour la future PAC, et les contraintes liées au renouvellement des marchés de prestation informatique.*

---

### **RÉPONSE DE L'ANCIEN MINISTRE DES OUTRE-MER (MAI 2012-MARS 2014)**

*Afin d'illustrer la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer, la Cour a choisi de consacrer un encadré à l'opération Mémorial ACTe en Guadeloupe.*

*Ces quelques paragraphes sur ce chantier d'ampleur porte une vision exagérément pessimiste et appelle de ma part les réponses suivantes :*

#### **1. Sur la tonalité générale de l'analyse de la Cour**

*Malgré une réponse détaillée de 11 pages de ma part aux premières observations faites par la Cour en juillet 2018, la Cour persiste, par cet encadré, à véhiculer une vision soupçonneuse, souvent peu étayée, de la conception et de la conduite du projet.*

*Si la Cour ne remet plus en cause ni l'opportunité de la création du MACTe ni son impact positif, elle persiste à dénoncer des « dérives » et « irrégularités coûteuses » en ignorant largement la réalité des faits, le caractère évolutif de ce projet et les raisons qui ont motivé les choix des mandataires et autres maîtres d'œuvre et d'ouvrage délégués.*

*J'affirme que ce chantier d'importance, fruit d'une longue réflexion et l'aboutissement d'une longue demande sociétale, a été conduit, dans le contexte local et selon les moyens à notre disposition, de manière optimisée et dans le respect le plus scrupuleux possible de la législation, en probité et en efficacité.*

*Ce projet, mené sur huit années, a respecté le budget prévisionnel (50 M€ dans un premier temps, 80 M€ par la suite) ; Les calendriers de construction et de cérémonie d'inauguration ont été réalisés à temps à la satisfaction des milliers d'invités, du Président de la République et des nombreux autres chefs d'État et de gouvernement présents. La date d'ouverture au public fixée au 7 juillet 2015 a également été respectée.*

## **2. Sur la « conception imprécise » et l'affectation des crédits FEDER décidés « à la hâte »**

*Le montant de 21M€ inscrit au premier Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI) de 2006 était un montant provisoire et approximatif. La Région ne disposait pas alors d'études prévisionnelles et il fallait pourtant enclencher le mouvement.*

*Nous savions, dès l'origine, que le Mémorial ACTe coûterait plus de 50 M€ et pourrait avoisiner les 80 M€ si certaines options étaient retenues. Elles furent retenues.*

*Ce projet a très largement évolué du fait de quatre éléments nouveaux :*

- a) Les surcoûts dus aux fondations : il a fallu « descendre » à plus de 35 mètres pour installer des pieux sur un sol liquéfiable en bord de mer composé de matériaux de comblage.*
- b) La construction, après de longues discussions au sein du comité de pilotage et en lien avec la maîtrise d'œuvre, du morne mémoire et de la passerelle suspendue pour y accéder. Il existe d'ailleurs des comptes rendus pour en attester.*
- c) La participation à l'opération communale de rénovation du quartier, à la construction de la route départementale et au comblage d'une partie de la baie (en respectant la loi sur l'eau) pour accéder à la place de la Victoire à la hauteur du magasin Electro-nautique.*

d) *Le confortement des berges sur un long linéaire par enrochements.*

*Ces coûts supplémentaires sont à l'origine de ce que la Cour qualifie indûment de « dérive ». Le projet ayant évolué, il s'agit de nouvelles dépenses décidées et assumées. Ce ne sont pas, comme rapporté, des « irrégularités » qui en sont la cause.*

*Au total, ce grand projet n'aura coûté que 76 M€ contre 160 M€ pour le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (contre les 88M prévus initialement) ou les 306 M€ pour le Musée des Confluences de Lyon dont le coût a presque doublé.*

*J'ose affirmer que l'on peut se réjouir d'être parvenu, en seulement 8 ans, à un coût bien en deçà des 80 M€ prévisionnels avec des subventions de :*

- 17 M€ du FEDER ;
- 16 M€ du FEI de l'État ;
- et une dizaine de millions d'euros en FCTVA.

*Soit un montant total d'aides de 41/43 M€ laissant à la charge des ressources propres de la Région, une dépense de 33/35 M€. Les fonds FEDER ont été bien utilisés et conformément à leur objet.*

*Le rapport de la Cour eût gagné en clarté et en objectivité s'il avait été moins partiel, moins pointilliste, et si tous les éléments avaient été examinés.*

### **3. Sur le respect des règles des marchés publics**

*La Cour relève « l'absence fréquente de conformité des procédures de passation des marchés aux règles de la commande publique ».*

*En préambule, je tiens à préciser que, Président du conseil régional, je n'ai jamais présidé, en onze années, une seule réunion de la Commission d'Appel d'Offres. Par ailleurs, nous avons pour habitude d'inviter la DDCCRF (ou DIECTTE) aux réunions de la CAO afin d'éclairer les membres de la commission.*

*Pour ce qui concerne le marché de délégation de la maîtrise d'ouvrage, au groupement SEMSAMAR/BICFL, une distorsion de concurrence a pu être soulevée mais, après analyse et consultation, cette objection a été écartée et le contrôle de légalité n'a pas fait de remarques.*

*Pour la construction du bâtiment, le choix de passer un marché global a été une décision consciente et pertinente pour garantir l'efficacité de la conduite d'un chantier complexe et respecter le délai de livraison en mai 2015. Ce qui a été fait. Contrairement à ce qui est allégué, ce choix est justifié et légitime et respecte scrupuleusement les textes.*

*Ce marché a également fait l'objet d'un concours avec jury indépendant. Des offres émanant d'entreprises mexicaines et allemandes ont d'ailleurs été enregistrées.*

*Le défaut de fourniture de pièces par les services de la Région à la Cour ne prouve pas l'irrégularité de la procédure, l'illégalité du choix opéré et le non-respect de l'article 10 du code des marchés publics.*

*Ce chantier de conception et d'architecture absolument nouvelles et innovantes, avec mise au point en usine d'un algorithme spécial pour la résille de la « boîte noire » et la charpente métallique, ne pouvait, à mon sens, être alloti avec tous les problèmes de surcoûts financiers, de pilotage, d'organisation et de coordination du chantier que cela supposait.*

*Le choix de l'allotissement nous aurait contraint de passer un marché OPC pour assurer la coordination des entreprises d'un coût supplémentaire variant de 1 à 1,5 %. Le rapport d'analyse des offres contient, à n'en pas douter, les motifs du choix opéré.*

*En revanche, il faut s'étonner, là encore, que les services régionaux soient incapables de justifier les choix qu'ils ont eux-mêmes suggérés. Les cabinets Berthelot, Marton, Célestine (BMC), la SEMSAMAR et BICFL peuvent utilement fournir les pièces y afférentes.*

#### **4. Sur les « défaillances » des contrôles de l'autorité de gestion des fonds européens.**

*Madame Corina CRETU, Commissaire Européenne en charge de la politique régionale, accompagnée de ses services, est venue visiter et contrôler l'avancée du chantier et n'a pas manqué de poser de nombreuses questions sur le respect des règles nationales et communautaires et n'a pas fait de remarques dirimantes.*

*Le contrôle de légalité et la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC), ont aussi eu à contrôler sur place et sur pièces, la régularité de la passation du marché et n'ont pas fait de remarques insurmontables.*



##### **5. Sur les « coûts excessifs » concernant la délégation de maîtrise d'ouvrage**

*La Cour pointe des « coûts excessifs » soit une possible surfacturation du prix des prestations de la SEMSAMAR et de BICFL pour le suivi de la réalisation de l'ouvrage. Cette affirmation n'est pas suffisamment documentée.*

*Ce marché a été publié et a fait l'objet d'une mise en concurrence. Si cette surfacturation devait être avérée, il conviendrait, à mon sens, dans des conditions à fixer avec la SEMSAMMAR et BICFL de procéder à l'émission de deux ordres de reversement.*

*Par ailleurs, le coût du mandataire à un taux de 2,8 % de rémunération soit 1,4 M€ sur un coût prévisionnel de 50 M€ me paraît correct et en rapport avec les taux pratiqués sur le marché de la place. Je n'ai jamais connu de convention de mandat, simple ou financière, à 2 %.*

##### **6. Sur le choix du mode d'exploitation**

*Considérant qu'en aucun cas le MACTe ne pouvait être géré, même provisoirement, par des « intermittents du spectacle », nous avons délibérément fait le choix du mode de gestion suivant : un prestataire d'abord, un établissement public de coopération culturelle (EPCC) ensuite.*

*Regrettant que l'État tarde à confirmer son cofinancement de l'exploitation - contrairement aux engagements pris avec le ministère de la Culture et à ce qui se fait pour tous les autres musées et centres culturels de France-, nous étions parfaitement conscients que pendant les trois, voire les cinq premières années, l'établissement serait déficitaire.*

*Dans les discussions engagées à l'époque, l'État souhaitait voir le MACTe, Centre d'expressions doté d'un pouvoir de décision locale en matière de gestion et d'orientations muséographiques, transformé en musée national avec domiciliation du pouvoir à Paris et tutelle exercée de Paris. Une orientation, implicite ou explicite, que nous avons refusée. Cependant, depuis lors, il semblerait que la discussion a récemment repris avec le nouvel Exécutif régional en vue de la création d'un EPCC...*

*Le point mort calculé à l'époque, après cinq (5) ans d'exercice, se situait autour de 300 000 visiteurs sur la base d'un coût prévisionnel de 80 M€, sans subvention de l'exploitation par l'État, avec un prix d'entrée compris entre 10 et 15 €. La subvention de l'État devait permettre de se rapprocher de l'équilibre.*

*L'objectif de 300 000 d'entrées avant cinq ans est ambitieux, j'en conviens, mais la première année d'exploitation a enregistré plus de 150 000 tickets payants, ce qui est plus qu'encourageant.*

### **Conclusion**

*Le Mémorial ACTe est le musée consacré à l'esclavage et à ses abolitions que l'État n'a pas voulu construire dans l'Hexagone, malgré les préconisations du Comité National pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage (CNMHE), les recommandations du rapport GLISSANT et des décisions du Président Jacques Chirac.*

*Compte tenu de la demande forte, prégnante et lancinante de la société civile guadeloupéenne, nous avons pris nos responsabilités et nous continuons de les assumer pleinement. Dès 1998, avant même la loi Taubira de mai 2001, une pose symbolique de première pierre avait été faite aux Abymes : ce premier geste n'a pas été suivi d'effets.*

*La campagne pour les élections régionales de 2004 avait été consacrée, en partie, à cette question mémorielle et identitaire : elle figurait dans mon programme électoral et je l'ai présentée, officiellement, dans le discours de politique générale du mois d'octobre 2004.*

*C'est l'abandon par le Président Nicolas SARKOZY du projet de musée national initié par le Président Jacques CHIRAC, au nom de la non-repentance, qui a donné un coup d'accélérateur à ce projet.*

*Je rappelle que ce projet national avait donné lieu à la publication d'un rapport rédigé par l'écrivain Édouard GLISSANT et publié aux éditions Gallimard.*

*La question est toujours d'actualité, puisque la Fondation pour la mémoire de l'esclavage présidée par Jean-Marc AYRAULT, ancien Premier ministre, est chargée d'y apporter une réponse appropriée, celle d'un musée national consacré à ces sujets.*

*Au-delà d'une double volonté de construire une mémoire collective et de créer un nouveau pôle urbain rayonnant à l'international, la décision politique de créer le MACTe avait également l'ambition fondamentale de construire une société plus apaisée et plus réconciliée sur ces sujets clivants et passionnels.*

*Nous devons répondre à la demande de la société civile qui exigeait du Mémorial ACTe de respecter le triptyque suivant : Reconnaissance, Réparations, Réconciliation.*

*J'ai accepté ces « 3R » dans l'ordre suivant : « Reconnaissance, Réconciliation, Réparation (sans S) » parce que notre ambition première était de réconcilier les esprits et les mémoires sur cette question difficile.*

*Je conclus en affirmant que ce projet était nécessaire et que nous avons bien et utilement employé, en probité et en légalité, l'argent public.*

*Je crois pouvoir dire que la Guadeloupe et la Caraïbe sont fières de cette œuvre de réconciliation et de concorde.*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION  
DE CERTIFICATION DES COMPTES DES ORGANISMES  
PAYEURS (CCCOP)**

*Dans la partie II. B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement*

*2<sup>ème</sup> paragraphe : « les deux logiciels sont encore en phase de développement alors même que la programmation a démarré depuis plus de quatre ans ».*

*Le dernier bilan dont nous disposons pour OSIRIS fait état de 1353 outils opérationnels sur les 1562 outils à créer, les 200 qui restent sont annoncés pour le 1er semestre 2019.*

*En accord avec les autorités de gestion, le comité stratégique OSIRIS du 5 octobre 2018 a entériné l'abandon du déploiement du moteur de calcul des demandes de paiements du fait des retards importants de développement. Les services instructeurs des demandes de paiement continueront donc d'utiliser des feuilles de calcul EXCEL annexées aux onglets correspondants dans OSIRIS, ce qui constitue une fragilité pour la liquidation des aides. « Une feuille de route » est prévue pour sécuriser les éléments financiers de l'instruction des demandes de paiements : nous avons prévu d'en évaluer l'efficacité au cours de l'exercice d'audit 2019 qui devrait se traduire par une accélération des paiements des aides FEADER hors SIGC.*

*4<sup>ème</sup> paragraphe. « Osiris est, à l'inverse, un système fragmenté, fondé sur une atomisation de l'expression des besoins en 1 400 cahiers des charges, appelés « descriptifs détaillés de mise en œuvre » (DDMO), d'une complexité extrême et qui exigent de développer 1 400 logiciels spécifiques. »*

*Nous partageons ce constat. Peut-être conviendrait-il de préciser que la volumétrie (1 400 outils) concerne l'ensemble des Régions et pas seulement les RUP.*

*Point C. La persistance de risques liés à la gestion des fonds. 2 - Un risque persistant de corrections financière*

*« En revanche, les normes d'audit applicables au FEADER sont beaucoup plus rigoureuses que celles applicables à la gestion du FEDER et du FSE : le risque de corrections financières demeure en théorie plus élevé ».*

*Nous confirmons ce risque, au vu des tests en cours sur l'exercice de certification 2018 qui s'achèvera le 15 février 2019.*

---

### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)**

*Dans la présentation, vous indiquez « la gestion des FESI a été largement décentralisée à partir de 2014, en bénéfice des régions, puis, en Martinique et en Guyane, des collectivités uniques issues de la fusion, intervenue en décembre 2015, du conseil régional et du conseil départemental. En revanche, à Mayotte, qui est bénéficiaire des FESI depuis 2014 seulement, leur gestion est assurée par l'État. »*

*À St Martin, la gestion est également par État. À La Réunion, l'autorité de gestion du programme Feader n'est pas la Région mais le Département.*

*Dans la partie II. B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement*

*La Cour indique dans le paragraphe B que le développement de ces deux systèmes (Synergie et Osiris) a été confié à l'agence de services et de paiement.*

*Concernant Synergie, l'Agence a rappelé dans son courrier du 30 juillet 2018 qu'elle intervient dans le cadre du décret du 8 février 2016, applicable à l'ensemble de la période 2014-2020. Ce décret précise le rôle de l'ASP à savoir elle « assure l'appui à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre technique du système d'information SYNERGIE hors applications associées, pour le commissariat général à l'égalité des territoires, qui en assure la maîtrise d'ouvrage ». Une convention CGET - ASP complète le*

*cadre juridique. C'est donc dans ce cadre que les travaux sont confiés à l'Agence sous le pilotage et la responsabilité de la Direction de programme (CGET) en lien avec la gouvernance spécifique mise en place (comité métier, comité stratégique notamment).*

*Vous indiquez : « En pratique, l'absence d'anticipation de l'impact de la décentralisation a conduit les programmes Synergie et Osiris au bord de l'échec. »*

*(Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer).*

*L'ASP a alerté le MAA dès novembre 2012 sur les potentielles conséquences de la régionalisation en matière d'instrumentation. « La mise en application des choix de la décentralisation peut avoir des conséquences lourdes en termes d'instrumentation. (...) les besoins d'instrumentation dépendent des orientations qui seront prises sur la gestion des aspects réglementaires. Cela plaide donc également pour un cadrage commun des dispositifs régionaux, le maintien d'une architecture commune et un contenu standardisé afin de pouvoir répondre aux besoins de suivi notamment et de limiter le travail d'adaptation, de paramétrage régional qui sera plus important qu'actuellement. Sur le HSI GC, même si Osiris possède déjà de grandes capacités de paramétrage, il conviendra de les renforcer pour permettre la prise en compte de toutes les particularités régionales, corollaires de la décentralisation, même coordonnées par le MAAF ou l'ARF, tout en conservant une cohérence d'ensemble pour garantir les obligations européennes (piste audit et traçabilité, restitutions d'ensemble...) ».*

*Ce que l'ASP n'a pas pu anticiper c'est le nombre de mesures à instrumenter, les délais de fourniture des expressions de besoin par les AG et l'incapacité des régions à faire des cadres communs, les seuls ayant été définis portant sur des dispositifs nationaux (DJA, prédation, Natura 2000) et dans un 2<sup>e</sup> temps sur Leader (à la demande de l'ASP car il n'était pas gérable dans des délais acceptables de fabriquer sur une même mesure un outil par groupe d'action locale soit 340 outils différents). Des éléments communs ont également été définis pour la mesure 04 PCAE mais n'ont pas, ou très peu, été utilisés par les Régions.*

*Dans la partie II. C - La persistance des risques liés à la gestion des fonds*

*Partie 1 - des risques de dégagement d'office qui subsistent*

*Vous indiquez : « En revanche, pour le FEADER, les régions ultrapériphériques font partie des autorités de gestion les moins avancées. »*

*Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer.*

*Il convient de noter qu'une partie du décalage observé dans la mise en œuvre des outils et dans la consommation des maquettes 2014-2020 dans les DOM s'explique par le recours important au volet I de la transition pour le Feader qui a eu pour effet de continuer à faire des engagements au début de la programmation 2014-2020 sur des crédits 2007-2013 et a par conséquent retardé le démarrage de la programmation 2014-2020, alors que dans le même temps les régions métropolitaines ont eu recours au volet 2 de la transition (maintien du réglementaire 2007-2013 mais maquette 2014-2020).*

*Pour pouvoir comparer des choses similaires, il convient de regarder l'avancement en excluant la transition et les mesures SIGC : les PDR régionaux ont un taux de paiement au 30 septembre 2018 sur les maquettes hors SIGC et hors transition de 15,4 % (de 3,5 à 25,3 %). Les DOM se positionnent de la façon suivante: Guadeloupe 7 %, Guyane 8,1 %, Réunion 12,7 %, Martinique 3,5 % et Mayotte 11,3 %.*

*Partie II. C 2 - Un risque persistant de corrections financières*

*Vous indiquez : « Le risque de corrections financières est mieux maîtrisé pour le FEDER et le FSE que pour les autres fonds, depuis la mise en place d'un système contraignant de comptes annuels. Son effet peut en outre être atténué, pour ces deux fonds, par le mécanisme précité des « réserves » ».*

*Le système de comptes annuels existait déjà sur la programmation 2007-2013 pour le Feader, il a été généralisé à tous les FESI pour la programmation 2014-2020.*

*Conclusion et recommandations*

*Vous indiquez : « L'enseignement central de l'enquête des juridictions financières, corroboré par le contrôle de douze opérations financées au titre de la programmation 2007-2013, est que la disponibilité et l'abondance des fonds européens ont pu conduire les gestionnaires à faire des choix dont la pertinence, dans certains cas, n'était pas suffisamment établie. Dans l'ensemble, les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive*

*leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité. »*

*Sur le Feader, l'organisme payeur n'est pas en charge de la sélection des dossiers qui doit permettre de ne financer que les dossiers contribuant le mieux à atteindre les objectifs, c'est le fait de l'autorité de gestion et des services instructeurs. L'organisme payeur n'a pas favorisé la consommation de la maquette au détriment de contrôles.*

*Pour le Feamp, il n'y a pas d'organisme payeur et là encore la sélection est une affaire d'autorité de gestion et de services instructeurs.*

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

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

*Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer.*

*L'ASP a commencé dès mi-2018 les réflexions sur l'instrumentation de la prochaine programmation agricole, en particulier dans la perspective du nouveau modèle de mise en œuvre, et ce d'autant que les projets de règlement sont connus depuis début juin 2018.*

*Au 10/12/2018, la décision partagée entre le CGET et l'ASP est de réintégrer au sein des services du CGET l'ensemble des activités liées au projet Synergie en 2019.*

*Pour mettre en œuvre cette recommandation, l'ASP devra être missionnée par l'État compte tenu de l'orientation indiquée supra.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE MARTINIQUE**

*Le document n'appelle de ma part aucune remarque complémentaire.*

*Je tiens cependant à vous informer que s'agissant de la période de programmation 2014-2020, la Collectivité Territoriale de la Martinique a d'ores et déjà atteint l'objectif visant à éviter le dégageant d'office au titre du LEADER pour l'année 2019.*

*De plus, en ce qui concerne le PO FEDER/FSE, le volume financier des dossiers certifiés par l'AG dépasse l'objectif fixé pour le dégageant d'office.*

*Cependant, une partie de ces dépenses doit encore être validée par la DRFIP, autorité de certification du programme, avant le dernier appel de fonds de l'année.*

*Enfin, le travail de programmation et de certification se poursuit, avec en ligne de mire la date du 30 juin 2019, à laquelle devra être débloquée la réserve de performance.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE**

*En premier lieu, la programmation a largement évolué depuis fin 2017. Au 15 décembre 2018, les taux de programmation sont respectivement de 60 % pour le FEDER, 50 % pour le FSE, 43 % pour le FEADER et 51 % pour Interreg.*

*En second lieu, s'agissant des risques financiers associés à des procédures de sélection trop orientées vers la consommation des crédits, il convient de noter que les contrôles d'opérations menés en Guadeloupe, suite aux différents appels de fonds n'ont pas décelé d'anomalies importantes : le taux d'irrégularités est très en deçà de 2 % puisqu'il s'établit entre 0,38 et 0,40 %, ce qui montre que la certification des dépenses est de qualité. De la même façon, l'audit DGREGIO / DGEMPLOI qui s'est déroulé du 19 au 30 novembre dernier n'a pas révélé d'anomalies financières importantes dans les déclarations de dépenses faites à la Commission.*

*Ainsi, doit-on pouvoir considérer que le système de gestion et de contrôles mis en place en amont des déclarations de dépenses en Guadeloupe est performant et circonscrit le risque financier pour l'AG Région.*

*Enfin, s'agissant des « réserves », en l'absence de consignes claires, l'AG Région fait le choix de réinvestir ces sommes, non pas pour compenser d'éventuelles irrégularités mais pour abonder les lignes budgétaires « Europe » permettant ainsi d'avoir le budget et la trésorerie nécessaires à l'exécution de la programmation. Plus précisément, les crédits dégagés lors des différents appels de fonds sont réinvestis dans le processus de construction de TAG. En effet, comme dans la majorité des transferts de compétences de l'État vers les régions, le transfert d'autorité de gestion a coûté plus cher à la Région Guadeloupe que les ressources transférées par l'État*



*Rappelons que sur la quarantaine d'ETP à transférer, seuls 3 ont fait l'objet d'un transfert physique et 9 ont fait l'objet d'une compensation financière. Il en a résulté le recrutement de 37 ETP entre 2014 et 2018, avec toutes les charges directes et indirectes, notamment la location de bureaux (aucun bien immeuble n'ayant été transféré) et les investissements de formation au poste de travail. Ces coûts ne sont pas des coûts « normaux » d'utilisation d'assistance technique : les écarts de recettes lors des appels de fonds permettent à la collectivité d'amortir le choc du transfert sans gager la qualité des équipes et de leur travail.*

*Enfin, s'agissant des recommandations proposées.*

*Recommandation n° 2 : nos actes juridiques mentionnent d'ores et déjà la notion de contrôle ex post permettant de vérifier le maintien et l'opérationnalité des investissements.*

*Recommandation n° 3 : la création d'une direction déléguée Europe avec une direction de l'instruction et un service qualité certification a notamment pour but d'apporter un meilleur service aux porteurs de projets potentiels afin d'en élargir et sécuriser le vivier.*

*Recommandation n° 4 : cette proposition de mutualisation de l'instruction FSE est en effet un outil très intéressant au service du territoire. Il conviendra de tirer les enseignements des formules partenariales et de l'envisager avec l'AG État.*

*Recommandation n° 5 : un plan de formation a été mis en place une première fois en 2017, reconduit en 2018 et 2019, ouvert à l'ensemble des instructeurs quelque soit la fonction publique concernée.*

*S'agissant du Mémorial ACTe, je souligne la reconnaissance par la Chambre régionale des Comptes (CRC) de l'opportunité de sa réalisation et de son impact positif sur l'aménagement de la ville de Pointe-à-Pitre. Il accompagne la mutation en cours de la ville et de son agglomération comme métropole caribéenne. Il faut insister de nouveau sur l'importance symbolique de cet établissement et son rôle dans l'attractivité, y compris touristique, du territoire.*

*L'ampleur et la spécificité de ce projet pour la Guadeloupe, tant du point de vue des infrastructures (bâtiment et abords) que du contenu scientifique et culturel, doivent être soulignées. Le MACTe est un établissement qui remplit différentes fonctions et mène simultanément plusieurs types d'activités. Il a été réalisé dans les délais et fonctionne conformément aux objectifs fixés.*

*Cependant, la région prend bonne note des observations de la chambre quant aux modalités de réalisation et de gestion du projet.*

*À cet égard, il convient cependant de préciser qu'il y a lieu de distinguer le dossier FEDER qui porte uniquement sur la construction du bâtiment du MACTe pour un montant total initial de 41 M€ HT porté par avenant à 47,2 M€ HT (hors scénographie) du projet MACTe dans son ensemble qui intègre l'ensemble des études, la scénographie, les équipements et l'aménagement des abords immédiats (promenade littorale, palmeraie en façade, aménagement du morne mémoire, et dont le coût est nécessairement plus important, comme le souligne la CRC. Ce projet global se prolonge par l'opération d'aménagement en lien avec la rénovation du quartier conduite par la ville de Pointe-à-Pitre.*

*Il est important de noter que la mise en œuvre du dossier FEDER n'a pas connu de dérives ou d'irrégularités et a été livré dans les délais prévus, comme en témoigne le rapport de contrôle de l'autorité d'audit de l'État (contrôle mission d'audit ex-post en date du 15 février 2016).*

*Il faut par ailleurs relever que l'affectation de crédits FEDER, prévue dès le départ, a simplement été anticipée du fait de la disponibilité de ces crédits suite au retrait du projet de plate-forme multi filières de traitement des déchets. Elle s'est faite à un moment où la conception du projet était déjà arrivée à maturité ; le coût du bâtiment n'ayant que peu évolué par la suite.*

*La région réfute les accusations de non-conformité fréquente aux règles de passation des marchés publics. Elle estime avoir apporté les explications nécessaires, étayées par la documentation extraite des différents marchés publiés et par les courriers et rapports réalisés dans ce cadre, dans son mémoire en réponse au relevé d'observations provisoires de la CRC. Ainsi s'agissant de la délégation de maîtrise d'ouvrage dont le montant est jugé excessif, la région rappelle que le montant total, s'il peut paraître élevé, reste dans la fourchette (haute) des coûts de prestation habituels et doit être jugé au regard de la complexité d'un ouvrage dont aucun équivalent n'a jamais été réalisé en Guadeloupe.*

*La gestion de l'équipement a été confiée à la SEM Patrimoniale dans le cadre d'une procédure allant au-delà des exigences légales. Outre la publication sur le profil d'acheteur de la collectivité, les supports de publicités regroupent le support de publicité Européenne, le JOUE, le support national, le BOAMP, et enfin le journal local d'annonces légales, le JAL. La région ne peut donc être tenue responsable de l'occurrence d'un seul soumissionnaire. La prolongation de ce mode de gestion dans le cadre d'un deuxième marché a été rendue nécessaire par le temps pris pour l'évolution de la structure vers son nouveau statut*

*J'ai en effet, dès le début de ma mandature, relevé les insuffisances de ce mode de gestion et souhaité doter le MACTe d'une personnalité morale qui permette d'en sécuriser la gouvernance et de lui donner les moyens de gestion conformes aux attentes qu'il suscite. Dès 2016, des échanges ont eu lieu à ce sujet avec les services centraux du ministère de la culture ; conclus par l'envoi le 6 novembre 2017 d'un courrier au Président de la République, exprimant la volonté de la région de doter le MACTe du statut d'Établissement Public de Coopération Culturelle (EPCC permettant d'associer l'État, ainsi que d'autres partenaires, collectivités et établissements publics, à sa gestion. La transition vers ce statut devrait s'effectuer au cours du premier semestre 2019.*

*Il convient cependant de souligner qu'à l'instar de l'ensemble des structures de ce type existant en France, la gestion est coûteuse et structurellement déficitaire. La rentabilité doit s'apprécier à l'aune de la contribution du MACTe à la construction de la mémoire collective, à la rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre et au renforcement de l'attractivité du territoire.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION**

*Il m'importe en premier lieu de vous remercier pour les insertions faites suite à ma proposition concernant la situation particulière de La Réunion tant en ce qui concerne la période 2007-2013 que la période 2014-2020.*

*Je me félicite ainsi que les 3 projets sélectionnés à La Réunion aboutissent au constat d'objectifs atteints et de gestion régulière. Ainsi, aucun des 7 projets que vous citez de manière négative ne concerne La Réunion, qu'il s'agisse de la programmation 2007-2013 et de la programmation 2014-2020.*

*Je note l'appréciation positive sur la gouvernance originale et partenariale maintenue pour les programmes 2014-2020, dont l'existence de l'AGILE.*

*Je relève également qu'il est noté que « La Réunion est dans l'ensemble en avance pour la programmation et les paiements », et que le « risque [de perte en 2019 des réserves de performance] apparaît plus élevé pour les Antilles et la Guyane que pour La Réunion et Mayotte ».*

*La Cour conclut donc sur la qualité de gestion très diverse des Programmes communautaires.*

*Bien entendu, la gestion des PO en France peut donner lieu à des qualités de gestion variées : en ma qualité d'Autorité de gestion, je souhaite en premier lieu réaffirmer la nécessité d'une gestion rigoureuse des fonds communautaires.*

*En second lieu, concernant le PO FEDER Réunion 2014-2020 dont j'ai la responsabilité, il me semble nécessaire de rappeler que la situation de gestion est marquée par des facteurs objectifs qui placent ce programme dans une trajectoire à ce stade favorable :*

- la Région Réunion a été une des 4 premières Autorités de gestion régionales de France à avoir été désignée simultanément dès le 8 mars 2016 par le Premier Ministre (pour le PO FEDER Réunion et le PO INTERREG Océan Indien) ;*
- le taux de programmation du PO FEDER Réunion sera de 58 % (plus de 1100 millions d'€ programmé) à fin 2018, alors que des « grands projets » sont encore en instruction ;*
- en terme de certification, le PO FEDER Réunion figure parmi les 3 meilleurs taux de certification en France (sur un total de 34 territoires à l'échelle de la France) (source tableau CGET du 22 octobre 2018), avec un montant total certifié de 405 millions d'€ à cette date.*

*Ainsi, pour le PO FEDER Réunion, le seuil de dégageement d'office 2018 a été dépassé dès début septembre 2018, il s'agissait d'un des premiers PO régionaux en France dans ce cas :*

- le taux d'erreur est de 0,03 % sur la dernière année comptable clôturée, soit très largement en deçà du seuil de 2 % admis par la Commission européenne. Le taux d'erreur sera du même ordre au titre de l'année comptable qui s'achève ;*
- le PO FEDER Réunion 2014-2020 a fait l'objet de 3 audits externes depuis 2014, dont le présent audit.*

*Grace à cette gestion efficiente, le FEDER a ainsi déjà pu aider 702 projets de La Réunion depuis 2014 (à fin octobre 2018).*

*Enfin, le risque de perte de la « réserve de performance » à mi-parcours est très limité sur le PO FEDER Réunion comme vous le signalez, et faible par nature puisque - en cas de non-atteinte d'un objectif intermédiaire sur un axe - la réserve est réaffectable sur un autre axe du POE. La non-atteinte des critères de performance n'aboutit à des réductions financières que pour l'atteinte des indicateurs en fin de programme en 2023.*

*Je partage l'orientation de la Cour sur le fait que « les autorités de gestion doivent privilégier la qualité et l'efficacité des dépenses subventionnées, et s'écarter de la tentation de consommer les fonds européens disponibles, à tout prix et sans préoccupation de la performance et de la régularité ». C'est pourquoi la Région Réunion, en continuité d'une méthodologie antérieure, a notamment retenu et développé un principe de gestion prudente à la programmation, qui consiste à viser la programmation de projets qui sont parvenus à un stade de maturité suffisant, même si cela induit un taux de programmation proportionnellement plus faible à un instant t. Elle a mis en place rapidement des procédures de gestion prudentielles, d'ores et déjà expertisées par l'autorité d'audit, et dont les résultats se mesurent avec un taux d'erreur très faible, sur un montant significatif de dépenses certifiées.*

*Ainsi, il me semble important de noter que l'assertion suivante ne correspond pas à la situation du POE FEDER de La Réunion : « Dans l'ensemble les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier de la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité ». En effet, s'il est vrai que j'attache de l'importance à ce que les crédits de l'Union européenne soient pleinement utilisés au profit du territoire réunionnais et de ses porteurs de projet, ceci ne se fait jamais au détriment de la qualité de gestion et du risque d'irrégularité, ce que les statistiques mentionnées ci-dessus confirment entièrement.*

*S'agissant de la programmation 2014-2020, je partage le fait qu'un manque d'anticipation au niveau national a affecté la mise en œuvre de la programmation 2014-2020. Notamment les délais dans la production législative et réglementaire ainsi que les retards impactants dans la production et la livraison des nouveaux systèmes informatiques – à ce jour inachevée –, ont affecté le lancement de la programmation 2014-2020.*

*On doit relever également un point encore plus important – indépendant de la modification de gouvernance en France - : l'Union européenne a introduit des modifications majeures dans la réglementation des FESI 2014-2020 dont les actes délégués ont parfois été publiés tardivement et qui ont au surplus complexifié la gestion des POE au quotidien, tant pour les bénéficiaires que pour les diverses autorités chargées de ces programmes. Il convient d'observer que la Commission européenne a proposé dernièrement plus de 80 allègements pour les projets de règlements 2021-2027, et notamment l'abandon du cadre de performance dans sa configuration actuelle, tirant le constat de l'inefficience de certaines dispositions.*

*Pour ce qui concerne les travaux propres à l'Autorité de gestion relatifs à la mise en place des nouveaux POE, la Région Réunion a au contraire anticipé les préalables à la gestion 2014-2020. Ainsi, on doit citer notamment :*

- *la Région Réunion et ses partenaires locaux n'ont pas attendu que l'accord de partenariat soit signé entre la France et la Commission européenne, pour négocier le projet de Programme opérationnel FEDER et ce dans un cadre partenarial ;*
- *le projet de « Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle » a été transmis par l'Autorité de gestion du PO FEDER Réunion dès décembre 2014 : il s'agit de la première transmission au niveau national d'un DSGC ;*
- *la Région Réunion a été une des 4 premières Autorités de gestion régionales de France à avoir été désignée simultanément le 8 mars 2016 par le Premier Ministre (pour le PO FEDER Réunion et le PO INTERREG Océan Indien).*

*La Cour formule plusieurs recommandations :*

*S'agissant des « réserves » que la Cour a constaté sur la gestion des PO 2007-2013, la Région n'étant pas AG souhaite seulement souligner que la Collectivité régionale a porté intégralement le solde du PO FSE, sans remboursement à ce jour.*

*Je souscris également à la recommandation du recours au mécanisme de préfinancement, que je mets en œuvre déjà largement sur les opérations FSE, alors que la Région n'a pas la responsabilité du PO FSE Réunion. Nous viserons à développer de tels mécanismes, si possible avec le soutien d'établissements bancaires pour le PO FEDER.*

*Je partage l'idée de « développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales », mais je souligne que nous le mettons déjà en œuvre à La Réunion avec une mutualisation des compétences notamment dans le domaine des formations aux agents instructeurs et du suivi des indicateurs FSE (par l'intermédiaire de l'AGILE sur ce dernier point notamment).*

*De plus, je partage l'orientation de « fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens ». C'est d'ailleurs ce que je m'attache déjà à réaliser en incluant dans les conventions FEDER signées avec les bénéficiaires à la fois des objectifs précis et des indicateurs associés, tels que le « nombre d'emplois créés » par exemple. Je m'interroge cependant sur l'instauration de « pénalités » si les objectifs n'étaient pas atteints, au*

*regard d'indicateurs de résultats et non de réalisation. D'une part ces pénalités seraient appliquées dans un délai long après le solde (de l'ordre de 3 ans au minimum) afin d'être en mesure d'apprécier si les objectifs ont été atteints (ce délai étant parfois incompatible avec les règles temporelles du POE), d'autre part l'atteinte des objectifs relève partiellement de facteurs exogènes difficilement imputables au bénéficiaire. Il me paraît qu'un renforcement du contrôle de pérennité des opérations pourrait dans une première étape conduire à une plus grande responsabilisation des bénéficiaires.*

*Bien évidemment, je souscris à la nécessité d'une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, que j'ai organisée pour les deux POE dont j'ai la charge, et à laquelle j'ai contribué pour le PO FSE Réunion territorial. En cela, les missions de l'AGILE participent naturellement également de la maîtrise de la réglementation des fonds européens par les services instructeurs.*

*Concernant la dernière recommandation de la Cour, je souscris également à l'idée d'une réflexion rapide sur le choix des systèmes d'information nationaux qui serviront à la mise en œuvre de la programmation 2021-2027, ces systèmes d'information nationaux étant décisifs pour un démarrage des POE 2021-2027 dans de bonnes conditions, mais aussi pour la désignation des futures Autorités de gestion des programmes post-2020.*

*Enfin je souhaite souligner que les concours dont bénéficient les RUP françaises découlent simplement des critères objectifs fixés par les institutions européennes, et principalement de leur situation de régions très défavorisées (PIB SPA/hab < 75 % PIB UE), et qu'en France seules les Régions d'outre-Mer font partie de cette catégorie de région où s'applique le principe de concentration des fonds de la Politique européenne de cohésion depuis 1989. Je ne peux que souhaiter que le même principe soit défini dans le cadre des discussions en cours au niveau des institutions européennes pour la période 2021-2027.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SPL POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DE LA GUYANE (SPLANG)**

*Je vous prie de bien vouloir trouver dans le cadre du rapport concernant la gestion des fonds européens structurels et d'investissement FESI en outre-mer les éléments de précision suivants.*

FEDER sollicité trop tardivement car opération en grande partie achevée ce qui serait irrégulier :

Le FEDER finançait une « opération » dans laquelle il y avait des travaux ET des dépenses de fonctionnement. L'opération n'était pas terminée à la date de dépôt du dossier complet de demande d'aide, le 1<sup>er</sup> août 2008. L'article 1<sup>er</sup> du décret sur l'éligibilité des dépenses indique que « l'opération » concernée ne doit pas être terminée à la date de dépôt du dossier complet de demande d'aide. Or, plusieurs factures relatives à des dépenses de fonctionnement mais également à des dépenses concernant les travaux ont été émises et payées bien après le dépôt du dossier et ce jusqu'au mois décembre 2013.

Le Contrôle CICC :

Dans le rapport définitif, la CICC indique :

Compte tenu des éléments transmis par le bénéficiaire (au cours de la période contradictoire), la CICC a pris en compte les investissements et dépenses d'exploitation réalisés par le Conseil régional. Néanmoins, le nouveau calcul des recettes, telles que présenté dans l'avenant de décembre 2015, ne peut être pris en compte dans le cadre du contrôle. Les conclusions du contrôle portant sur les dépenses réalisées et les éléments contractuels à la date du CSF contrôlé. Par conséquent, le nouveau calcul des dépenses éligibles s'établit comme suit :

- le déficit de financement est de 10 714 720 €
- le taux de de déficit de financement est de 57,36 %
- le montant de dépenses éligibles au 31/12/2014 s'élève à 8 911 135,45 € (15 534 632,80 (coût de l'investissement) x 57,36 %)

Le montant des dépenses inéligibles s'établit donc à 4 914 338,15€."

En conséquence, la CICC confirme qu'elle n'a pas pris en compte l'avenant de décembre 2015 et donc la nouvelle programmation tenant compte du calcul des recettes (qui se sont avérées nulles).

Elle indique même, dans ses conclusions, les mesures correctives à effectuer par le service instructeur :

Dans le document scanné : « Un retrait de dépenses est à faire pour suivre les conclusions du rapport de contrôles. Il faudra prévoir une nouvelle déclaration de dépenses suite à l'avenant de décembre 2015. »

Par conséquent, comme l'explique la CICC, il y avait effectivement un retrait de dépenses à l'instant T, suite aux conclusions du contrôle. Mais cela ne signifie pas que le dossier était clos à ce stade.



*Au final, ce sera le plan de financement de l'avenant n° 2 qui sera pris en compte suite au recalcul des recettes. Comme dit la CICC, « il faudra prévoir une nouvelle déclaration de dépenses suite à l'avenant de décembre 2015 ».*

*Pour le dossier en question, il a été régularisé avant la réception du rapport provisoire (passage en CP-comité de programmation - le 03/12/2015 et réception du rapport provisoire le 23/12/2015) et donc les réponses ont été apportées pour le 18/01/2016 (fin de la procédure contradictoire).*

*Le plan de financement final du dossier a été ainsi ré-ajusté puis validé en CP du 3/12/2015.*

*La demande de retrait des dépenses éligibles de 4,9 M€ par la CICC résultait d'une prise en compte d'un déficit de financement qui s'est révélé erroné suite à l'avenant de décembre 2015 puisque le projet ne dégagait au final aucunes recettes nettes.*

*Aussi, les dépenses initialement écartées par la CICC ont pu être à nouveau prises en compte et justifient le versement à 100 % de la subvention FEDER. Aucune subvention n'a été indûment versée à l'ex Région.*

*De plus, le montant de 4,4 M€ de FEDER évoqué ne repose sur rien, étant donné que le taux d'intervention était de 62 % dans le dossier programmé alors que le montant de 4,4 M€ correspond à 90 % de 4,9 M€ de dépenses initialement écartées.*

---



### 3

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

---

### **PRÉSENTATION**

---

*Aboutissement juridique d'un processus remontant à 2008 et décidé en 2014, la fusion des trois universités publiques lilloises le 1<sup>er</sup> janvier 2018 a créé l'une des plus grandes universités de France (69 000 étudiants, un budget supérieur à 560 M€, le deuxième employeur public régional). La Cour a contrôlé, à la veille de leur fusion, les universités de Lille 1 (sciences et technologies), Lille 2 (droit et santé) et Lille 3 (sciences humaines et sociales). Elle a également contrôlé la communauté d'universités et établissements (ComUE) Lille Nord de France, et les universités d'Artois, du Littoral Côte d'Opale, de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis.*

*Ces contrôles placent la Cour en position, à partir du cas particulier de Lille et de l'ex-région du Nord-Pas-de-Calais, de formuler des observations et recommandations sur la politique de site, son articulation avec la logique d'excellence, le processus régional de recomposition universitaire et les nécessaires contreparties de l'autonomie financière des universités.*

*La fusion lilloise a été avant tout motivée, non par une ambition académique, mais par la recherche du label d'excellence, finalement obtenu à la quatrième tentative en 2017, accompagné d'un financement de 500 M€ accordé à titre probatoire pour quatre ans. Face à la double logique de compétition et de regroupement, les universités ont privilégié une mécanique institutionnelle et accéléré, sans la préparer suffisamment, une fusion qui n'est que la première étape d'un projet ambitieux : la création en dix ans de l'Université Lille Nord Europe (ULNE).*

*Un tel projet devrait reposer sur un socle solide. Or la nouvelle université connaît des difficultés financières et de gestion d'origine ancienne, que l'État n'a pas su enrayer. Par ailleurs, la création de la nouvelle université impose de reconfigurer l'organisation régionale de l'enseignement supérieur et de la recherche, devenue illisible, et qui devrait tenir compte des universités de proximité. Celles-ci ont une mission spécifique dans un contexte socio-économique difficile et ont été écartées du projet ULNE.*

*Née d'orientations contradictoires, la fusion des universités lilloises a été mal préparée (I) ; malgré sa fragilité, l'intervention de ce nouvel acteur appelle à une reconfiguration de l'offre académique régionale (II).*

## **I - Née d'orientations contradictoires, la fusion a été mal préparée**

La fusion ne procède pas d'une stratégie, mais de la conjonction de deux logiques<sup>255</sup> : la compétition pour l'obtention des moyens relevant du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et la politique de regroupement territorial prévue par la loi du 22 juillet 2013. L'État a poussé à la fusion des acteurs qui n'en avaient pas jusque-là manifesté la volonté mais qui ont finalement estimé qu'une telle intégration conditionnait l'obtention des crédits d'excellence. La mise en œuvre de cette option a pris le pas sur les considérations académiques et opérationnelles (A). Les trois universités n'ont pas correctement anticipé la fusion, poursuivant jusqu'à la fin leur gestion selon des logiques individuelles. L'État n'a pas su enrayer les difficultés prévisibles, se bornant à un soutien financier forfaitaire (B).

---

<sup>255</sup> Le même constat a été effectué par la Cour à l'occasion d'autres contrôles d'universités.

## **A - Un cas emblématique des incohérences entre politique d'excellence et politique de site**

### **1 - Une fusion réalisée dans l'urgence pour obtenir le label d'excellence**

Les candidatures successives des universités de Lille au programme des initiatives d'excellence (IDEX) confirment les précédents constats de la Cour : elles sont révélatrices des difficultés, pour les candidats, à appréhender les attentes du jury international en charge de sélectionner les projets présentés. Dans plusieurs cas, comme à Lille, il en résulte un projet davantage conçu pour répondre au jury que pour donner corps à une ambition stratégique commune de ses membres<sup>256</sup>.

L'université de Lille a été créée par le décret n° 2017-1329 du 11 septembre 2017<sup>257</sup> par la fusion des trois universités Lille 1, Lille 2 et Lille 3 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Celles-ci, issues de la scission opérée à la suite de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 dite « loi Faure », bien qu'ayant de longue date engagé une coopération<sup>258</sup>, n'avaient pas, jusqu'à récemment, manifesté leur volonté de fusion.

Le périmètre du projet initial, porté par les structures de regroupement<sup>259</sup>, incluait les six universités publiques de la région Nord-Pas-de-Calais. Il a été jugé trop large par le jury, entraînant trois échecs successifs entre 2011 et 2015. Les universités lilloises ont donc choisi de le restreindre<sup>260</sup>. L'université de Lille 2 ne s'est ralliée à l'idée d'une fusion que fin 2013, quand il est apparu que celle-ci permettrait l'obtention de l'IDEX.

---

<sup>256</sup> Contrairement au dispositif allemand *Exzellenzinitiative*, lancé en 2005 et inspirateur de l'IDEX, où les candidatures ne sont pas obligatoirement portées par un groupement d'établissements, les candidats à l'IDEX ont privilégié une approche centrée sur la structuration institutionnelle du projet.

<sup>257</sup> Son président, ancien président de Lille 1, a été élu en décembre 2017.

<sup>258</sup> Dès 1993 a été constitué le pôle universitaire européen « Lille Nord Pas-de-Calais », ancêtre du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créé en 2009.

<sup>259</sup> Le PRES, puis la communauté d'universités et établissements (ComUE) Lille Nord de France, créée en 2015, dont les autres membres fondateurs sont la fédération universitaire polytechnique de Lille (université catholique), Centrale Lille, l'IMT Lille Douai (issu de la fusion en 2016 de l'École des Mines de Douai et de Télécom Lille) ainsi que le CNRS et l'INRIA.

<sup>260</sup> Il est manifeste que, de manière générale, les candidats, ne disposant d'aucun éclairage sur les attentes du jury, ont eu du mal à interpréter les notations négatives voire instables. Un même chapitre du projet a pu se voir attribuer, à contenu égal, deux notes divergentes à quelques mois d'écart.

L'évolution du projet illustre les précédents constats de la Cour sur le défaut d'articulation entre politique d'excellence et logique de site<sup>261</sup>. Les choix opérés, centrés sur l'objectif d'obtention des ressources, ont privilégié un schéma institutionnel, au détriment de la cohérence stratégique académique et territoriale.

Dans sa dernière version, le projet comportait deux phases : la création de l'université de Lille, qui doit être suivie d'une entreprise encore plus ambitieuse, la création, en dix ans, de l'Université de Lille Nord Europe (ULNE) censée figurer parmi les principales universités européennes.

Le portage du projet est lui aussi révélateur de la dissociation entre cette démarche et les enjeux de cohérence territoriale. Contrairement aux essais précédents, ce n'est pas la structure de regroupement régional, la communauté d'universités et d'établissements (ComUE), qui a présenté le projet au jury, mais un consortium *ad hoc* regroupant les futurs membres de l'ULNE : les trois universités lilloises en cours de fusion, les grandes écoles à l'issue d'un processus de regroupement entre elles<sup>262</sup>, le centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Lille, l'institut Pasteur de Lille et, sous la forme d'un « partenariat renforcé », les organismes de recherche (CNRS, INSERM, INRIA). Les universités de proximité, associées au sein de la ComUE dans les candidatures précédentes, ont été exclues du dernier projet.

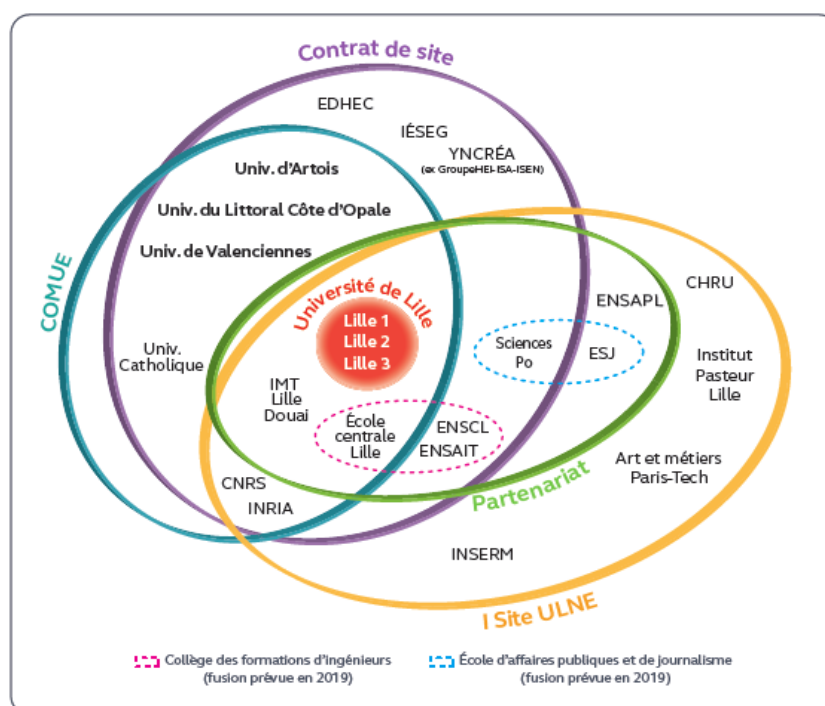
---

<sup>261</sup> Cour des comptes, *Référé au Premier ministre, Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire*, 15 mars 2018, 7 p, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>262</sup> Centrale Lille, l'École Nationale Supérieure des Arts et Industries Textiles (ENSAIT) et l'École Nationale Supérieure de Chimie de Lille (ENSCL) censées fusionner en 2019 pour préfigurer le « collège des formations d'ingénieurs » de l'ULNE ; l'IMT Lille-Douai ; l'École Supérieure de Journalisme (ESJ) et Sciences Po Lille (SPL) censées fusionner en 2019 pour préfigurer « l'École d'affaires publiques et de journalisme » de l'ULNE ; l'École Nationale Supérieure d'Architecture et du Paysage de Lille (ENSAPL) et le Campus de Lille des Arts et Métiers ParisTech. À l'exception de cette dernière, ces écoles avaient fondé entre elles, en 2015, le « collegium des grandes écoles », signataire d'un accord de partenariat avec les trois universités lilloises.

La dernière version du projet ULNE a enfin obtenu, en février 2017, à titre probatoire pour quatre ans, le label I-SITE<sup>263</sup>, moins prestigieux que l'IDEX, mais plus adapté et doté de moyens sensiblement identiques, avec une dotation non consommable de 500 M€<sup>264</sup>.

**Schéma n° 1 : les structures de regroupement d'établissements d'enseignement supérieur dans l'ex-région Nord-Pas-de-Calais**



Source : Cour des comptes

<sup>263</sup> Les I-SITE (initiatives sciences, innovation, territoires, économie) sont, par rapport aux IDEX, des projets dont les forces scientifiques sont plus concentrées sur quelques thématiques d'excellence.

<sup>264</sup> Comme pour les autres lauréats, seuls les intérêts de cette dotation sont versés, à hauteur de 60 M€ jusqu'à la fin de la période probatoire (mars 2021). Ce montant comprend les aides déjà allouées au titre des investissements d'avenir et 42,74 M€ d'aide nouvelle au titre de l'I-SITE. Les dotations aux IDEX vont de 500 à 1 000 M€.

## **2 - Un processus de transformation qui a privilégié l'aspect institutionnel au détriment de la dimension opérationnelle**

Pour convaincre le jury, les candidats ont présenté un projet particulièrement ambitieux, qui doit désormais relever le défi de sa mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, après l'obtention du label, les universités lilloises ne disposaient plus que de quelques mois pour fusionner effectivement, avant l'étape suivante, le lancement du grand projet ULNE. La création de celle-ci, sous la forme d'un établissement expérimental<sup>265</sup>, est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les membres de l'ULNE doivent convaincre définitivement le jury international de la cohérence de leur projet au printemps 2021. Le non-respect des délais pourrait entraîner le retrait de la labellisation I-SITE, provoquant celui du projet ULNE, principale justification de la fusion.

Pour surmonter plus aisément les défis des mois à venir, il aurait fallu que les opérations préalables à la fusion des trois universités aboutissent à un résultat stabilisé et opérationnel. Tel n'est pas le cas.

La fusion a donné lieu, en amont, à de lourds travaux préparatoires. La préfiguration a reposé sur une organisation complexe à cinq niveaux, qui a privilégié le volet institutionnel. Le résultat est une structure de direction pléthorique, dotée de 29 vice-présidents (dont cinq en charge de la recherche).

La préfiguration de la fusion s'est traduite par un fort déficit de communication, ressenti par les agents, et par une surcharge de travail concentrée sur certains services (directions en charge des finances, des ressources humaines et des systèmes d'information, agences comptables). Ces deux effets cumulés ont entraîné des situations de tension peu favorables à la mise en œuvre opérationnelle de la fusion.

Surtout, le domaine de la gestion n'a pas fait l'objet de la vigilance requise. Les procédures budgétaires et comptables, la gestion des ressources humaines, celle des achats ou du patrimoine immobilier, le contrôle interne, n'ont pas été soumis à une revue préalable et concertée entre les trois universités d'origine, qui eût permis d'identifier les principaux risques et de mutualiser les bonnes pratiques. De fait, la gouvernance de la nouvelle université se trouve privée des outils adaptés et a dû faire face, sans l'avoir anticipé, à des défis majeurs.

---

<sup>265</sup> L'expérimentation de nouveaux modes d'organisation est prévue, dans un cadre fixé par ordonnance, par l'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018.



L'université de Lille, dans le cadre du projet ULNE, doit répondre au rendez-vous de 2021, date de fin de la période probatoire de l'I-SITE en enrichissant son offre de formation, sa recherche et en développant son rayonnement international. Or, à ce stade, la fusion lilloise ne transforme par substantiellement l'offre académique préexistante, alors même que la nouvelle université affronte directement la concurrence de ses voisins de Belgique et d'Île-de-France.

L'offre de formation doit être l'un des principaux marqueurs de la réussite de l'université. Elle pourra s'inspirer des bonnes pratiques qui existent ailleurs, comme la création de cursus interdisciplinaires, sous réserve de leur soutenabilité financière. De même, dans le domaine de la recherche, l'I-SITE donne à l'université l'occasion et les moyens de structurer sa recherche avec les autres membres du consortium ULNE.

La nouvelle université doit tirer parti du carrefour géographique que constituent les Hauts-de-France, potentiel qui n'a pas été suffisamment exploité jusqu'ici. Une piste réside dans le développement des partenariats internationaux et, à ce titre, la coopération entre l'I-SITE et l'université belge catholique de Louvain est un point de départ positif.

## **B - Ni les universités, ni l'État n'ont pris la juste mesure des implications de la fusion**

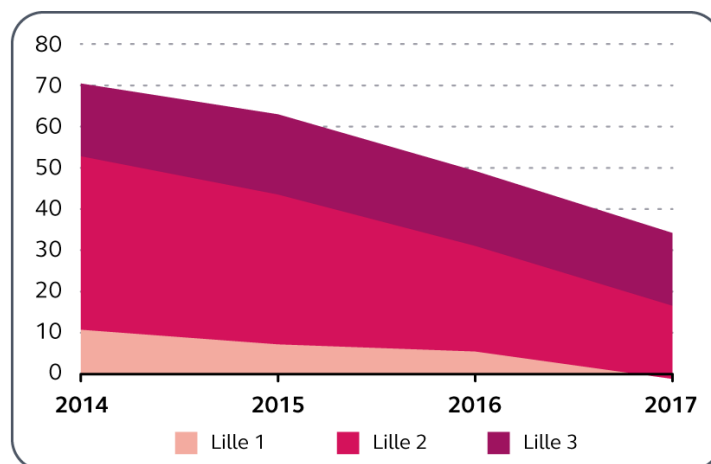
### **1 - Les universités n'ont pas adapté leur gestion à la perspective de la fusion**

Les trois universités ont connu des évolutions contrastées de leur résultat comptable. Celui-ci est resté satisfaisant pour Lille 3 et Lille 2. En revanche Lille 1 a connu un déficit de 2,9 M€ en 2014 puis à nouveau de 3,4 M€ en 2017, signe d'une dégradation générale de sa situation financière. Cette université n'aurait guère pu continuer sur cette pente en tant qu'établissement autonome, comme le met aussi en évidence l'évolution de son fonds de roulement<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> Le fonds de roulement net global (FRNG), excédent de ressources stables sur les emplois stables, permet de financer l'exploitation et les investissements à venir.

**Graphique n° 1 : évolution des fonds de roulement des trois universités (en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après comptes financiers

Une part importante des difficultés financières du nouvel établissement provient de la dérive de la situation de Lille 1 (pesant pour près de la moitié du total des dépenses des trois établissements en 2017). Sa gestion s'est dégradée de manière préoccupante entre 2011 et 2017. Les choix propres de l'université en matière de ressources humaines ont conduit à une très forte augmentation de la masse salariale et à une dégradation rapide de ses ratios financiers.

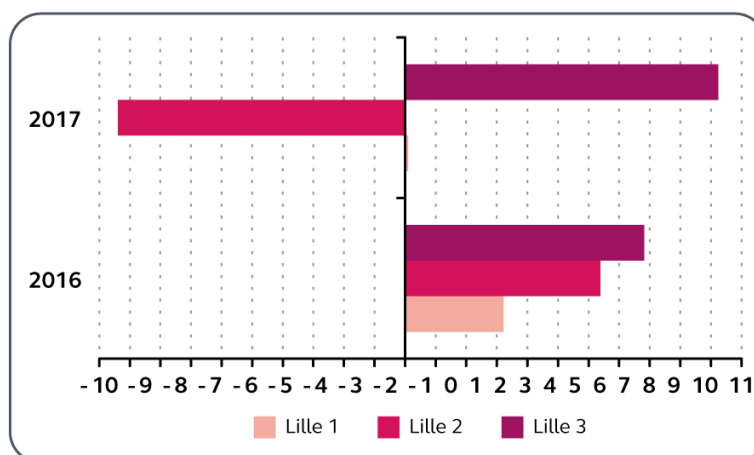
En conséquence des stratégies individualistes poursuivies par chacun des établissements avant leur fusion, les ressources disponibles pour la future université s'étaient considérablement amoindries en 2017.

L'exemple du fonds de roulement mobilisable l'illustre tout particulièrement. Il mesure les ressources réellement disponibles pour les nouveaux investissements<sup>267</sup> : pour deux des trois universités, il s'est fortement dégradé à la veille de leur fusion, passant d'un total de 17,4 M€ fin 2016 à moins de 1 M€ fin 2017. L'évolution traduit la dégradation

<sup>267</sup> Le fonds de roulement mobilisable correspond au fonds de roulement après déduction des charges futures déjà identifiées qu'il devra financer au cours des exercices suivants (pour l'essentiel les provisions, qui correspondent à un décaissement probable à venir, les restes à réaliser sur programmes d'investissements déjà lancés, les travaux ayant fait l'objet d'une subvention fléchée). Ce calcul, harmonisé à la suite des travaux de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) (*rapport conjoint IGAENR-IGF, La situation financière des universités*, décembre 2015, [www.enseignementsup-recherche.gouv.fr](http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr)) fait l'objet d'une enquête annuelle des rectorats.

financière d'ensemble s'agissant de Lille 1, et des investissements massifs s'agissant de Lille 2, notamment lors de sa dernière année d'existence, et a pour conséquence d'annuler toute marge disponible pour de nouveaux investissements. Seule Lille 3 a contribué de manière positive au fonds de roulement mobilisable de la nouvelle université.

**Graphique n° 2 : évolution du fonds de roulement mobilisable  
(en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après données rectorat

Pour une bonne information des instances de gouvernance des universités, le niveau du fonds de roulement mobilisable devrait systématiquement leur être présenté lors des votes sur les plans pluriannuels d'investissements, afin d'apprécier le réalisme de ces derniers.

## **2 - Au nom du principe d'autonomie, l'État s'est borné à contribuer financièrement, sans accompagner le nouvel ensemble**

La direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Hauts-de-France avait été sollicitée par les trois présidents en mai 2016 (alors que le processus de fusion était déjà bien avancé) pour produire un diagnostic de la situation financière des universités et de la soutenabilité de leurs engagements. Cette mission n'a pu être menée à bien, les universités n'ayant pas permis à la DRFIP d'avoir accès aux informations internes nécessaires.

L'État n'a pas pris la mesure des difficultés. Ce n'est qu'en janvier 2018 que le recteur a demandé un audit financier à l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). Malgré les informations dont il disposait, il n'est pas intervenu pour garantir un redressement de la situation financière, prérequis essentiel à une fusion réussie.

Après le déficit constaté en 2014, un plan de redressement a certes été voté par l'université de Lille 1 en juin 2015. Dépourvu de réelles économies structurelles, il n'a pas fonctionné. Le recteur s'est borné à en constater l'inefficacité. Au demeurant, cette procédure<sup>268</sup> n'est déclenchée que lorsque le résultat comptable devient négatif. Or cet indicateur ne permet pas à lui seul d'apprécier la situation financière d'une université.

Pour mieux identifier et prévenir les risques financiers des universités, deux mesures seraient nécessaires. D'une part, la procédure de redressement devrait pouvoir être déclenchée au vu de la dégradation d'autres agrégats et ratios, déjà utilisés dans la grille d'alerte du ministère<sup>269</sup>, ou en cas d'insincérité du budget (du fait par exemple d'une surestimation des recettes, ou d'un plan d'investissement irréaliste). Si de tels indicateurs avaient pu être pris en compte pour déclencher une procédure de redressement, la dégradation de la situation financière de l'université de Lille 1 aurait sans doute pu être contenue, voire évitée. D'autre part, comme l'IGAENR l'avait proposé<sup>270</sup>, les universités pourraient soumettre à leur conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur, appuyé sur l'avis du contrôleur budgétaire en région (relevant de la DRFIP), à l'occasion du vote des budgets et comptes financiers.

Ces mesures permettraient de renforcer l'efficacité du contrôle budgétaire et la transparence de la situation financière, contreparties nécessaires de l'autonomie des universités.

---

<sup>268</sup> Articles R. 719-104 et R. 719-109 du code de l'éducation : en cas de résultat comptable négatif, le conseil d'administration détermine les conditions de retour à l'équilibre pour l'exercice suivant. Si ce dernier se traduit de nouveau par une perte, un plan de redressement doit être voté sur avis conforme du recteur (faute de quoi ce dernier devient compétent pour arrêter lui-même le budget). La procédure cesse quand le résultat redevient positif, mais la tutelle peut la prolonger « si elle estime que la situation de l'établissement n'est pas durablement assainie ».

<sup>269</sup> Cette grille d'alerte repose sur un indicateur composite calculé à partir du résultat, du fonds de roulement et de la trésorerie, dans une perspective pluriannuelle. Le ministère suit dix-sept indicateurs sur le solde budgétaire, l'équilibre financier, le cycle d'exploitation, le financement de l'activité, l'autofinancement des investissements.

<sup>270</sup> *Rapport conjoint IGF/IGAENR, op. cit.*

Le cas lillois est, par ailleurs, emblématique de l'intervention minimaliste de l'État dans les fusions d'universités. Celui-ci se borne à attribuer une aide censée compenser les coûts de la fusion.

En effet, contrairement à la présentation qui en est faite dans certains documents budgétaires, les fusions d'universités n'ont ni pour objectif direct, ni pour effet premier, de réaliser des économies. Elles entraînent au contraire un coût, au moins de transition<sup>271</sup>. L'université de Lille ne fait pas exception, présentant un coût estimé à ce titre entre 5 M€ et 6,5 M€ (dont 2,2 M€ au titre des déménagements et aménagements de locaux et 1,6 M€ au titre des charges de personnel) sans assurance que ce chiffrage soit exhaustif.

Le soutien financier de l'État ne repose, en pratique, sur aucune analyse chiffrée : l'aide versée à hauteur de 2,5 M€<sup>272</sup> représente plus du double de l'aide prévue, calculée sur une base forfaitaire de 17 € par étudiant<sup>273</sup>. Au demeurant, ce calcul, fixé sur l'aide accordée à Aix-Marseille Université lors de sa création en 2012, est sans rapport avec les besoins des autres sites fusionnés.

Les phases préparatoires de la fusion des trois universités auraient nécessité, d'une part, un travail sur la plus-value de la nouvelle université pour les étudiants et la recherche et, d'autre part, un socle de gestion solide et opérationnel. Ces deux conditions n'ont pas été remplies.

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

La situation financière de la nouvelle université lilloise, d'emblée dégradée, nécessite la mise en œuvre rapide et effective d'un plan de redressement (A). Une réflexion sur son positionnement doit aussi être menée. Les universités de la région ont, dans leur ensemble, une mission essentielle qui appelle une coopération plus efficace (B).

---

<sup>271</sup> Le même constat a été effectué par la Cour à l'occasion d'autres contrôles d'universités.

<sup>272</sup> Ces subventions ont été accordées tardivement dans l'année, sans plan de financement d'ensemble, en 2016 (1 M€), 2017 (1 M€) et 2018 (0,5 M€).

<sup>273</sup> Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, mission interministérielle recherche et enseignement supérieur*, mai 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## A - Les débuts difficiles de la nouvelle université

### 1 - Des risques financiers non encore maîtrisés

Conséquence logique d'une fusion mal préparée, le premier budget de l'université fusionnée a révélé une situation financière inquiétante pour l'exercice 2018 : déficit de 6 M€, capacité d'autofinancement (CAF) de 6,2 M€ (contre 13,1 M€ dans les trois comptes financiers 2017), fonds de roulement s'établissant à 22,4 M€, soit seulement 14 jours de fonctionnement<sup>274</sup>.

La procédure de préparation budgétaire menée en 2017 a révélé des difficultés de gouvernance : elle n'a pas donné lieu à un partage d'information approfondi. Malgré sa mission de préfigurateur, l'agent comptable de Lille 3 n'a pas été mis en situation d'accéder aux données de Lille 1 et Lille 2 par leurs directions respectives. Or ce manque de circulation de l'information financière entre l'agent comptable, les services, la direction générale et la présidence a perduré en 2018.

Le premier budget rectificatif (juin 2018) n'est pas à la hauteur des enjeux. L'engagement, pris lors du budget initial, de rééquilibrer structurellement les comptes n'a pas été tenu. Seules ont été programmées des mesures ponctuelles, face à l'urgence : gel forfaitaire de crédits de fonctionnement et de postes, report de campagnes de recrutement. Si ce budget rectificatif présente optiquement une amélioration (déficit ramené à 0,7 M€), la sincérité des évolutions qu'il prévoit n'est pas établie. Il repose en effet sur une hypothèse d'encaissement de nouvelles recettes de recherche qui ne paraît pas garantie au vu des taux de réalisation précédemment constatés.

Comme dans la plupart des universités, les principaux risques portent sur la masse salariale et le réalisme du programme d'investissements.

Plus important poste de charges des universités, la masse salariale doit faire l'objet d'une grande vigilance sur plusieurs points : la progression des effectifs, la politique indemnitaire (versement de primes, notamment d'intéressement, au fondement réglementaire mal assuré), le suivi défectueux des heures complémentaires, et le temps de travail des personnels non-enseignants (actuellement inférieur, comme dans beaucoup

---

<sup>274</sup> Pour les établissements financés majoritairement par l'État, le niveau prudentiel de fonds de roulement est estimé à 15 jours de charges décaissables.

d'universités, à la durée légale<sup>275</sup>). À cette situation déjà tendue devra s'ajouter l'harmonisation des conditions de rémunération et de temps de travail des personnels non-enseignants, source potentielle de coûts supplémentaires.

Le programme pluriannuel d'investissements voté au budget 2018 atteignait 126,9 M€. Même révisé à 115,0 M€ au budget rectificatif, ce programme, censé être financé par d'hypothétiques ressources propres à hauteur de 67,4 M€ et sur financements externes à hauteur de 47,7 M€, est irréaliste. La Cour a déjà relevé dans ses contrôles et son rapport sur l'autonomie des universités<sup>276</sup> les grandes difficultés de cet exercice de programmation ; les universités lilloises n'ont pas fait exception, et le processus de fusion n'a pas été mis à profit pour revoir ces projets.

## 2 - La nécessité de mesures structurelles immédiates

La méthode d'élaboration du budget doit être revue pour reposer sur un meilleur partage d'information et des hypothèses plus explicites, notamment sur les ressources propres, la masse salariale, les perspectives pluriannuelles. Le renforcement de la fonction financière doit constituer une priorité stratégique s'appuyant sur la stabilisation et la montée en compétence des équipes. La gouvernance devrait mieux intégrer l'agent comptable aux instances de direction pour s'appuyer sur son expertise, conformément à ce que prévoit le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique qui renforce son rôle.

D'autres mesures structurelles s'imposent : un réexamen détaillé de l'offre de formation des étudiants (formations à faibles effectifs, rentabilité réelle de la formation continue), des achats (computation des seuils, réduction des achats sans mise en concurrence), de la gestion immobilière (rationalisation de l'occupation des surfaces, refonte des schémas de stratégie immobilière), et le développement crédible des ressources propres. L'université de Lille a communiqué à la Cour un plan de redressement, soumis en octobre 2018 au conseil d'administration, allant dans ce sens.

---

<sup>275</sup> Calculé par la Cour, le temps de travail annuel des personnels était de 1 532 h 40 mn à Lille 1, 1 507 h à Lille 2 et 1 508 h à Lille 3, soit par rapport à la durée légale (1 607 h) un déficit équivalent à 145 emplois sur le périmètre de la nouvelle université.

<sup>276</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*. La Documentation française, juin 2015, 152 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Les chantiers de gestion ne pourront aboutir sans les outils nécessaires, diversement et insuffisamment développés dans les trois ex-universités : schéma directeur des systèmes d'information, suivi analytique des coûts, mise en place d'un contrôle interne effectif, d'un contrôle de gestion s'appuyant sur des données fiables et d'un audit interne. La circulaire budgétaire et comptable pour 2019 du ministère de l'action et des comptes publics rappelle à cet égard que le déploiement du contrôle interne est une priorité ; l'université de Lille devra s'appuyer sur les outils mis à sa disposition par ce ministère.

L'université a fait part à la Cour d'engagements formels en la matière. Elle a aussi accepté la conduite par l'IGAENR d'un audit organisationnel approfondi des fonctions support (ressources humaines, finances et comptabilité, immobilier, système d'information, aide au pilotage). L'université devra se saisir du résultat de ces travaux.

## **B - Un paysage académique à redessiner**

### **1 - Clarifier la mission des universités de proximité**

Les universités de l'ex-région Nord-Pas-de-Calais ont une responsabilité particulière : la région est la première hors Île-de-France pour la jeunesse de la population et l'une de celles où le taux de pauvreté et le chômage des jeunes sont les plus élevés. Cette situation se traduit, pour les universités, par une forte proportion de boursiers et une faible mobilité : en 2015, la part des bacheliers dont le premier vœu se situait hors académie était de 27 % au niveau national et de 5 % à Lille. Dans ce contexte, l'éducation et particulièrement l'accès à l'enseignement supérieur sont déterminants. La région est la quatrième au regard des effectifs étudiants (220 000 étudiants dont 131 000 en université), soit 8,8 % de la population étudiante nationale, avec une concentration dans le département du Nord (143 000 étudiants dont 80 % à Lille).

Les établissements régionaux d'enseignement supérieur doivent s'adapter à la population étudiante pour remplir leurs missions et favoriser une offre de formation proche des publics concernés.

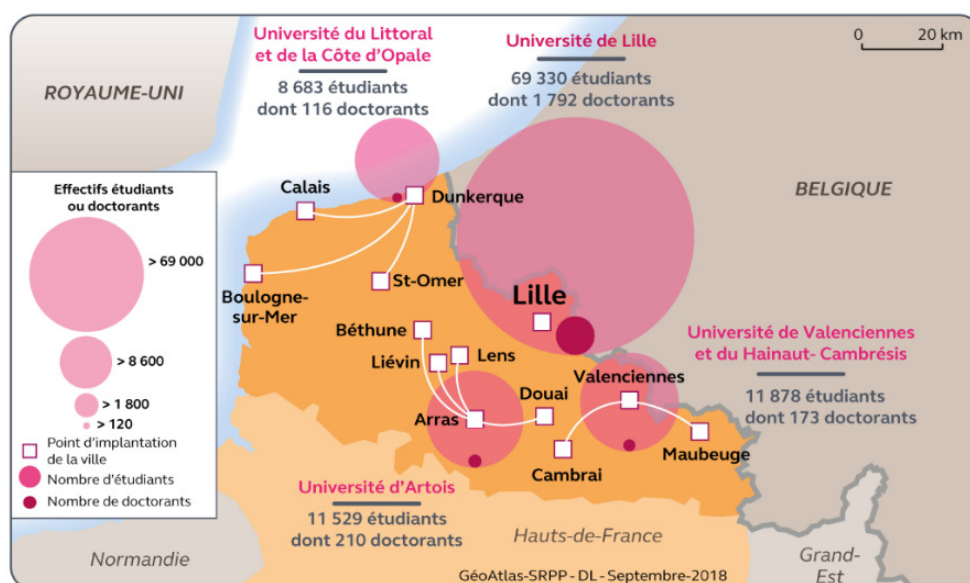
La création de l'université de Lille implique aussi, à ce titre, une coordination des différentes offres de formation au niveau régional, ce qui suppose de redéfinir le rôle des universités de proximité. La création des universités de Valenciennes en 1978, d'Artois et du Littoral Côte d'Opale en 1991, a correspondu à une volonté de rapprocher l'offre d'enseignement supérieur des étudiants, à partir d'antennes lilloises devenues autonomes.



Les textes applicables placent toutes les universités sur le même plan, en leur assignant les mêmes missions, sans tenir compte de leur taille ou de leur contexte géographique et social. Pour autant, les réalités sociales et les effets de taille induits par la fusion lilloise ne peuvent être ignorés.

La nouvelle université de Lille, les autres universités régionales et les pouvoirs publics (Région, État) doivent engager ensemble une réflexion pour maintenir une offre d'enseignement supérieur et de recherche de qualité hors du pôle lillois, qui présente déjà une prépondérance numérique.

**Carte n° 1 : implantations et effectifs étudiants (2017-2018)  
des universités publiques contrôlées par la Cour**



Source : Cour des comptes, d'après données rectorat (au 15 janvier 2018)

Les universités de proximité, qui assurent un maillage territorial dense, se sont impliquées dans cette démarche d'accès à l'enseignement supérieur :

- les trois universités, et particulièrement celle du Littoral, ont globalement de bons taux de réussite en licence, supérieurs à ceux des universités lilloises ;
- l'université d'Artois a choisi de s'engager dans une offre de formation pluridisciplinaire axée sur la réussite des étudiants et propose une importante offre de formation professionnalisante ;

- l'université du Littoral a choisi d'accompagner la conversion économique de ses territoires, conformément à l'objectif qui a conduit à sa création. Elle a développé l'accompagnement de ses étudiants et fondé son projet stratégique 2010-2020 sur une spécialisation adaptée (milieux marins, environnement, environnement industriel, etc.) ;
- en se donnant le nom d'« université polytechnique des Hauts-de-France », l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis a pour objectif de valoriser sa pluridisciplinarité et son ancrage territorial. Elle organise son offre de formation autour de deux pôles complémentaires, « sciences et technologies » et « humanités ».

En matière de recherche, ces universités s'orientent, logiquement, vers une spécialisation. Valenciennes a construit une expertise forte en matière de transport, le laboratoire d'intelligence artificielle de l'université d'Artois est reconnu<sup>277</sup> et l'université du Littoral développe la recherche sur les énergies renouvelables et la filière halieutique. Toutefois, sans coordination régionale, les efforts de ces universités pour assurer l'attractivité de leurs masters et doctorats risquent à terme d'être remis en cause par la fusion lilloise.

L'approfondissement de cette stratégie par les universités de proximité devrait leur permettre d'asseoir leur mission d'universités de plein exercice, en répondant aux besoins de leur bassin d'activité, tout en assumant pleinement un rôle de premier jalon dans l'enseignement supérieur. Elles pourraient ainsi concentrer leurs ressources sur le premier cycle, licence générale ou filière technologique, et proposer des masters et doctorats plus spécialisés. Dans le même temps, en matière de recherche elles pourraient approfondir et mieux marquer leur spécialisation sur certains thèmes pour rester attractives face aux grands pôles universitaires.

## **2 - Des structures de regroupement devenues illisibles, une coopération régionale à repenser**

Comme dans d'autres sites, les structures de regroupement (association, ComUE ou fusion), prévues par la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche, se sont multipliées, répondant chacune à un objectif différent. En résulte un paysage institutionnel illisible.

Le cas de la ComUE est emblématique à plusieurs titres. Souffrant dès sa création du manque d'*affectio societatis* de ses membres, handicapée par la lourdeur de son fonctionnement (conseil d'administration de 60 membres, conseil académique de 80 membres), marginalisée par la

---

<sup>277</sup> Centre de Recherche en Informatique de Lens (CRIL), université d'Artois/CNRS.

fusion, elle présente un bilan mitigé. Elle a certes permis la conclusion d'un contrat de site, mis en place l'observatoire régional des études supérieures (ORES) et contribué à l'amélioration de la vie étudiante et au développement des campus numériques. Elle abrite, pour l'essentiel, l'école supérieure du professorat et de l'éducation (Espé) et toute évolution devra tenir compte de ce rattachement récent. Il est révélateur que la carte des formations, dont elle était chargée, n'intègre pas celles de certains de ses membres (écoles d'ingénieurs, université catholique). La Cour, au demeurant, a déjà recommandé la mise en extinction progressive de cette structure au terme de son contrôle de la ComUE.

Les présidents des cinq universités régionales<sup>278</sup> ont d'ailleurs décidé en 2018 de réunir une conférence régionale des présidents, qu'ils envisagent de constituer en association, signe de leur volonté de travailler désormais hors de la ComUE et sur un périmètre géographique plus large. Pourtant, dans le même temps, le décret n° 2018-1212 du 21 décembre 2018 associant plusieurs nouveaux établissements à la ComUE contribue à brouiller encore plus le paysage institutionnel.

Cette situation confuse illustre la nécessité d'une coopération régionale qui doit être opérationnelle avant d'être institutionnelle. Dans les Hauts-de-France comme ailleurs, l'objectif premier ne doit pas consister à empiler les structures ou à pousser les établissements à des regroupements dépourvus de substance, mais à optimiser l'offre de formation au bénéfice des étudiants et l'allocation des moyens au service de la recherche.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Répondant à une injonction institutionnelle et non à une réflexion stratégique préalable en matière d'interdisciplinarité de la formation et de la recherche, la valeur ajoutée de la fusion des universités lilloises reste encore incertaine. Les effets de taille ou l'impact sur les classements internationaux ne sont pas démontrés, pas plus, à ce stade, que les bénéfices pour les étudiants et les enseignants-chercheurs. Le label I-SITE n'est pas une fin en soi : il ne peut être que le point de départ d'une dynamique académique et scientifique qui reste à soutenir.*

<sup>278</sup> Lille, Artois, Littoral, Valenciennes et Picardie-Jules Verne (Amiens). L'université de technologie de Compiègne, pour sa part, est membre de la ComUE (devenue association) Sorbonne Universités.

*Afin de relever en confiance les défis qui se présentent et donner toutes ses chances à l'ambitieux projet ULNE, la nouvelle université doit rétablir impérativement sa situation financière, construire un socle de gestion de qualité, et réexaminer son offre de formation. Le prochain système d'allocation des moyens, fondé sur un nouveau dialogue contractuel avec l'État, et les prolongements pratiques de la loi de 2018 sur l'orientation et la réussite des étudiants pourraient servir de points d'appui à la nouvelle université pour engager ces chantiers mal anticipés avant la fusion.*

*À ce stade, la fusion lilloise oblige tous les partenaires régionaux à refonder l'offre d'enseignement supérieur. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au-delà du nécessaire dialogue de gestion, doit formuler clairement ses objectifs de long terme pour placer l'étudiant au cœur de la stratégie universitaire régionale.*

*La Cour formule les recommandations suivantes, qui visent à corriger les fragilités financières de l'université de Lille, exploiter les opportunités liées à la fusion et inscrire la nouvelle université dans une stratégie régionale, à tirer enfin des enseignements plus généraux en termes d'accompagnement par l'État des universités.*

- 1. (Université de Lille) : mettre en œuvre, dès 2019, le plan de redressement financier annoncé par l'université (maîtrise durable de la masse salariale, réexamen du coût des formations, rationalisation du patrimoine, réexamen du plan d'investissement, développement des ressources propres) ;*
- 2. (Université de Lille) : mettre au point les outils de pilotage annoncés par l'université : schéma directeur des systèmes d'information, schéma pluriannuel de stratégie immobilière, contrôle de gestion, suivi des coûts, contrôle et audit internes ;*
- 3. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale rénovée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif ;*
- 4. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales ;*

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



## Réponses

|  |     |
|--|-----|
| Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation .....                       | 416 |
| Réponse du ministre de l'Action et des Comptes publics .....   | 421 |
| Réponse du président de l'université de Lille .....  | 423 |
| Réponse de l'ancien président de l'université de Lille 2, président de la fondation de l'université de Lille ..... | 426 |
| Réponse du président de l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis .....                                 | 429 |

### Destinataires n'ayant pas observation

|   |
|---|
| Ancienne présidente de l'université de Lille 3, rectrice de l'académie de Grenoble, chancelière des universités |
| Président de l'université Littoral Côte d'Opale   |

### Destinataires n'ayant pas répondu

|  |
|--|
| Ministre de l'Économie et des Finances     |
| Président de l'université d'Artois         |
| Président de la ComUE Lille Nord de France |

**RÉPONSE DE LA MINISTRE  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,  
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

*Je souhaite remettre en perspective le processus de fusion des universités lilloises, qui s'inscrit dans le cadre plus général de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les Hauts-de-France, et apporter les réponses qu'appellent les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son insertion.*

*Loin d'être le résultat d'une décision opportuniste, la fusion s'inscrit dans la durée et comporte deux phases distinctes : une première de maturation (2010-2016) qui a vu le rapprochement des trois universités lilloises, une seconde d'accélération (2016-2018) en raison de la labellisation I-SITE et des attendus du jury international.*

*Intervenue en 2017 après trois échecs, la labellisation I-SITE du projet qui doit conduire à la mise en place de l'université cible ULNE (Université Lille Nord Europe) s'organisera notamment autour de la nouvelle université de Lille qui résulte de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2018 des trois universités lilloises, et de la prochaine fusion (annoncée pour 2020) des trois écoles d'ingénieurs : École centrale, École nationale supérieure de chimie et École nationale des arts et industries du textile de Roubaix (ENSAIT), qui ont vocation à intégrer l'université cible.*

*Il s'agit de fédérer le potentiel scientifique lillois (élargi à d'autres écoles, au Centre Hospitalier Régional Universitaire – CHRU de Lille et à l'Institut Pasteur), pour lui permettre de figurer parmi les cinquante premières universités européennes.*

*Si cette seconde phase a connu quelques aléas internes aux trois universités, les équipes ont poursuivi le travail d'organisation de la nouvelle université, même si des arbitrages politiques clairs ont parfois pu faire défaut.*

*Enfin, la création de la région Hauts-de-France, qui intègre l'ex-région Picardie, a d'ores et déjà conduit à organiser un dialogue entre l'ensemble des universités de la région, notamment au travers de la relance de la conférence régionale des présidents d'université (CRPU) en juillet dernier.*

*Une réflexion sera conduite sur un plan général par l'ensemble des partenaires de la région pour déterminer l'évolution de la structuration du site : place de la ComUE, de l'association picarde, de l'université de Picardie Jules Verne, des universités dites périphériques...*



*Dans ce contexte de forte et rapide évolution, l'accompagnement du ministère s'est concrétisé de plusieurs façons, et ce bien avant le processus de fusion.*

*Une mission d'accompagnement de l'IGAENR a été mise en place dès le début de l'année 2016 ; elle a rendu un rapport provisoire en avril 2016 préconisant des travaux à mener dans le domaine institutionnel et organisationnel. La finalité explicite de cette mission était bien d'accompagner les universités dans la mise en place du nouvel établissement.*

*La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) a en outre apporté juridiquement un appui au projet de fusion en veillant à l'adhésion de la communauté universitaire lilloise par la définition d'un calendrier prévisionnel et la structuration des instances provisoires réunissant l'ensemble des représentants élus et désignés jusqu'à la désignation des nouvelles instances de l'université de Lille.*

*Sur le terrain, l'université de Lille a été accompagnée sur l'année 2017-2018 par la Mission Expertise et Conseil (MEC) de la DGESIP dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de pilotage stratégique de l'offre de formation et de suivi des coûts des activités dans une démarche de type analytique.*

*La DGESIP a pris acte des difficultés rencontrées et a proposé à l'établissement de poursuivre et renforcer son appui sur site avec un expert et une conseillère dédiée de sites et d'établissements à la DGESIP.*

*L'IGAENR, de son côté, a été sollicitée en mars 2018 par le recteur de région académique, recteur de l'académie de Lille, pour procéder à un audit de la situation budgétaire de l'université de Lille.*

*Elle a rendu en juillet une première note d'étape et a proposé, à la demande du président de l'université, d'élargir le périmètre de son audit à d'autres thématiques au travers d'un audit organisationnel des fonctions de support (RH, finances/comptabilité, immobilier, système d'information et aide au pilotage) associant services centraux et composantes.*

*Elle a proposé ainsi d'effectuer une analyse complémentaire :*

- de la trajectoire d'évolution de la masse salariale ;*
- de la politique d'investissement immobilière de l'université au regard des enjeux budgétaires et patrimoniaux auxquels se trouve confronté l'établissement ;*

- de l'organisation, de l'optimisation et de la rationalisation des fonctions de support, en lien avec les composantes de formation et de recherche, préfigurant les contours d'un projet d'administration, en appui au plan stratégique de développement actuellement en cours de rédaction.

*S'agissant des finances de l'université, l'équipe présidentielle a rapidement pris des décisions importantes permettant d'inscrire l'établissement dans une trajectoire de redressement à l'horizon 2021.*

*Elle a soumis au conseil d'administration du 4 octobre 2018 une note stratégique présentant un plan de redressement sur 2018-2019, visant à gagner des marges de manœuvre afin de mettre en place une stratégie de recherche, de formation et de qualité de vie au travail pour l'ensemble de la communauté universitaire.*

*Ce plan se décline en deux grands objectifs :*

- redresser les comptes de l'université afin d'augmenter la capacité d'autofinancement, le fonds de roulement et en maîtrisant la masse salariale ;
- augmenter les ressources propres.

*Ces objectifs sont déclinés en actions.*

*Le plan de redressement propose une méthodologie de travail qui associe toute l'université : services centraux, composantes, services communs, unités de recherche. Sa mise en place nécessite un travail en mode projet. Toutes les décisions prises seront chiffrées et l'impact sur les grandes masses budgétaires sera évalué. Des indicateurs de suivi à tous les niveaux seront proposés et un reporting de ces indicateurs dans les instances sera prévu.*

*Au final, les différentes actions de ce plan s'étaleront tout au long de l'année 2018-2019.*

*Les premiers résultats seront intégrés au dialogue de gestion 2019 et dans le budget 2020.*

*L'université se fixe pour objectif d'arriver en 2021 à un rééquilibrage des moyens et à retrouver des marges de manœuvre en investissement.*

*Le dispositif de pilotage mobilise l'ensemble des acteurs et permet un suivi fin garant de la réussite de l'opération. Les actions proposées témoignent d'un souci de transparence qui permettra au ministère de s'assurer de l'avancée nominale des mesures retenues.*

*Les trois recommandations adressées au ministère de tutelle s'inscrivent dans les projets que celui-ci poursuit et appellent, de ma part, les observations suivantes.*

*S'agissant de la recommandation n° 3 de « mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale rénovée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif », un dialogue contractuel renouvelé avec l'ensemble des établissements du site lillois va débiter avant la fin du premier semestre 2019 au titre de la vague E pour une accréditation de l'offre de formation à la rentrée 2020. La procédure d'instruction des demandes d'accréditation du site lillois va s'inscrire pleinement dans cette démarche.*

*L'université lilloise ainsi que les universités d'Artois, du Littoral Côte d'Opale et de Valenciennes ont d'ores et déjà déposé pour la période 2020-2024, leur proposition de nouvelle offre de formation.*

*L'instruction de cette offre sera finalisée au printemps 2020 pour être examinée par le ministère en vue de son accréditation en tenant compte de la qualité du dispositif global mis en œuvre. Le HCERES et la DGESIP s'attacheront tout particulièrement à vérifier que la nouvelle offre est globalement rationnelle et cohérente au niveau du site tout en garantissant une offre de formation de proximité, notamment en premier cycle, et qu'elle soit soutenable tant sur le plan pédagogique que sur celui des moyens disponibles.*

*Quant à la recommandation n° 4 visant, « dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, [à] définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales », l'évolution législative initiée par le Gouvernement pour faciliter les projets de regroupement d'établissement consiste à élargir les possibilités d'expérimentation portant sur différents types d'EPSCP, et notamment les ComUE, ainsi qu'à assouplir les dispositions relatives à la coordination territoriale.*

*Les dispositions prévues à l'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et son ordonnance d'application autoriseront ainsi des établissements expérimentaux d'enseignement supérieur et de recherche à se constituer sous la forme la plus à même de répondre à leurs besoins et respecter les conditions posées par le jury international sur les investissements d'avenir.*

*C'est dans ce cadre que les membres de la ComUE Lille Nord de France examineront son devenir.*

*Le conseil d'administration de la ComUE sera amené à délibérer sur une telle évolution statutaire ou la création d'un établissement expérimental et, le cas échéant, se prononcer sur le transfert de ses biens, droits et obligations.*

*Enfin, je partage les préconisations de la Cour, qui font l'objet de la recommandation n° 5, concernant la nécessaire évolution des dispositions du code de l'éducation sur les indicateurs financiers susceptibles d'entraîner l'obligation de mettre en œuvre un plan de rétablissement de l'équilibre financier.*

*À cette fin, un projet de modification du code de l'éducation est en cours d'élaboration. Parmi les pistes de réforme en cours de discussion, l'une d'entre elles prévoit, qu'outre le résultat comptable, la capacité d'autofinancement, la trésorerie, le fonds de roulement et le niveau des restes à payer et à engager, devraient être pris en compte pour évaluer la nécessité de déclencher un plan de rétablissement de l'équilibre financier.*

*Une autre proposition consisterait à introduire également de nouveaux critères pour évaluer le caractère soutenable de l'équilibre du budget et sécuriser son analyse par le conseil d'administration. Par exemple, la prévision des restes à encaisser et du fonds de roulement affecté à la programmation des opérations pluriannuelles devrait couvrir les restes à payer et les restes à engager de cette même programmation.*

*Enfin, concernant le contrôle budgétaire, une proposition prévoit, lors de l'adoption du budget initial, des budgets rectificatifs et du compte financier, un avis écrit du recteur à destination du président de l'université qui le communiquerait aux membres du conseil d'administration. Cet avis serait préparé par les services du rectorat ou du service inter-académique qui assurent le contrôle budgétaire exercé par le recteur ou le ministre, en application de l'article R. 719-108 du code de l'éducation.*

*Par ailleurs, je vous rappelle, qu'actuellement, l'avis du contrôleur budgétaire en région peut être sollicité par le recteur, pour l'exercice de ses compétences dans le cadre du contrôle budgétaire, en application de l'article R. 719-107 du code de l'éducation.*

## **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*Dans ce document, la Cour des comptes relève des difficultés financières et de gestion au sein des anciennes universités de Lille qui mettent en difficulté la nouvelle organisation fusionnée. À ce titre, elle déplore notamment la mise en œuvre insuffisante des outils et du cadre financier sur lesquels la nouvelle université devrait s'appuyer pour améliorer sa gestion et sa soutenabilité financière.*

*Le ministère de l'Action et des Comptes publics souscrit aux observations de la Cour, et met en œuvre des actions d'accompagnement de modernisation pour dynamiser le déploiement du cadre budgétaire et comptable des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).*

### **I. Le ministère accompagne les établissements publics dans leur démarche de maîtrise des risques et dans leurs opérations de transformation**

*Un arrêté du 17 décembre 2015 a défini le cadre de référence commun des contrôles internes budgétaire et comptable qui explicite, pour les organismes publics, les principes directeurs et la démarche à mettre en œuvre pour déployer les dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable. Les outils de pilotage associés, principalement la carte des risques et le plan d'action permettent aux organismes de sécuriser leurs procédures financières.*

*La circulaire du 9 juillet 2018 relative à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2019 met l'accent sur la nécessité pour chaque organisme de disposer de ces outils de pilotage, actualisés et validés. De plus, la transmission, par les organismes, de leurs carte(s) des risques budgétaires et comptables et plan(s) d'action associés à leur ministère de tutelle doit être effective au plus tard au 31 décembre 2018.*

*Par ailleurs, la direction générale des Finances publiques a publié, en 2017, un guide actualisé relatif aux créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux, dans lequel sont notamment détaillées « les opérations pratiques à réaliser ». Ce guide vise à accompagner les établissements sur les questions relatives au système d'information, aux opérations comptables spécifiques ou encore à la sécurisation des régies et à la conservation des archives.*

## **II. Le ministère participe à la modernisation du régime budgétaire, comptable et financier applicable aux EPSCP**

*Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a conduit à mettre en place un nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics dans lequel l'information financière apportée aux administrateurs et aux tutelles est élargie et comporte des éléments relatifs aux autorisations budgétaires, à l'équilibre financier, la situation patrimoniale, la trésorerie et les emplois.*

*Toutefois, les EPSCP disposent d'un régime budgétaire adapté inscrit dans le code de l'éducation qui n'a pas complètement transposé cette modernisation. Le ministère est donc favorable aux recommandations d'évolutions réglementaires formulées par la Cour, visant à renforcer l'efficacité du contrôle budgétaire et à mieux identifier et prévenir les risques financiers des universités.*

*Des travaux sont d'ailleurs actuellement en cours avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour réviser le régime financier applicable aux EPSCP. Cette révision permettra une harmonisation de leur régime financier précité avec le nouveau cadre réglementaire prévu par le décret du 7 novembre 2012.*

*La Cour propose d'intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants. Depuis l'introduction au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la comptabilité budgétaire, dans le cadre de la présentation à l'organe délibérant des budgets et des comptes financiers des universités, le tableau des opérations pluriannuelles précise notamment les restes à réaliser pour chaque opération. Ce tableau voté par l'organe délibérant répond à cette recommandation de la Cour en permettant un suivi de l'évolution des financements pour chaque projet pluriannuel d'investissement.*

*Pour ce qui concerne la nouvelle université de Lille, ces mesures d'accompagnement et de modernisation du cadre budgétaire et comptable devraient permettre une amélioration du socle comptable et budgétaire de l'établissement.*

*L'université devra également s'appuyer plus régulièrement sur l'expertise des services financiers de l'État qui sont à sa disposition, et en premier lieu celle de son agent comptable et de son contrôleur budgétaire en région.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE**

*Nous avons pris connaissance de ce document avec le plus grand intérêt, nous prenons acte de l'ensemble des observations et recommandations qui y sont formulées, et vous remercions de la qualité du diagnostic porté sur la situation de notre jeune université, qui a moins d'une année d'existence.*

*Si, comme vous le soulignez, la stratégie des établissements constitutifs de l'Université de Lille a connu une accélération avec l'opportunité d'une candidature IDEX, le projet de rapprochement et de création d'une université métropolitaine unique, omnidisciplinaire et d'une stratégie commune de recherche est bien antérieur au programme PIA. Il relève d'une volonté ancienne de mettre en cohérence les dispositifs métropolitains de formation et de recherche. Certes, cette démarche n'est pas encore aboutie en matière de formation, mais elle est en voie de l'être pour la recherche.*

*La fusion des trois universités lilloises n'est qu'une étape sur ce chemin ambitieux de mise en cohérence d'un service public d'enseignement supérieur et de recherche unifié, en lien avec les besoins de notre territoire. Tous nos efforts sont désormais consacrés, avec nos partenaires, à la création d'une université-cible d'excellence à fort potentiel de recherche, dotée d'une offre de formation renouvelée, différenciée et très attractive. Il s'agit pour nous tous de constituer une des grandes universités européennes qui soit un pôle majeur au Nord de l'Europe.*

*La démarche concernant la formation est déjà fortement engagée pour l'offre 2020-2024, en particulier avec la création d'écoles d'excellence (« graduate schools ») qui doivent être un nouveau moyen de diversifier les étudiants attirés à Lille, de favoriser les interactions avec les grandes écoles, et d'intensifier les liens entre recherche et formation. Elle implique de développer les partenariats internationaux en tirant parti du carrefour géographique que constituent les Hauts-de-France. C'est ce que nous entreprenons avec la KU Leuven, l'Université de Gand et l'Université du Kent, à travers la constitution d'un Campus transfrontalier. Ce sont les prémices de la constitution d'une université de premier rang en Europe.*

*Pour que cette ambition entraîne une dynamique globale de site, un accord commun est en cours de discussion avec l'ensemble des universités de notre région. La ComUE n'a pas apporté les résultats escomptés aux regards des moyens qui y ont été déployés, et nous privilégions une structure de coopération plus souple. Cette démarche envisagée au niveau régional doit permettre d'évoluer vers une meilleure coordination de l'offre de formation et de la répartition de la recherche, notamment de sa*

*spécialisation. Dans cet esprit, la création d'une nouvelle CRPU plus stratégique a été initiée avec la volonté de développer des réponses communes à différents appels d'offres internationaux, mais aussi d'optimiser l'offre de formation régionale. Cela implique un accompagnement de l'État afin de trouver une solution optimale pour notre ESPE, dont les résultats sont excellents.*

*La Cour porte une analyse sévère du difficile processus de fusion, mettant en lumière des difficultés tout à fait réelles. La faiblesse de l'accompagnement et les défauts de coordination dans le domaine de la gestion et plus particulièrement celui des procédures de préparation budgétaire, ont abouti à des risques financiers identifiés concernant tant la masse salariale que le réalisme du programme d'investissements. C'est pourquoi j'ai, dès notre élection, demandé et obtenu un audit de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche. Les premiers éléments du rapport de l'IGAENR nous sont connus, le travail d'analyse se poursuit et nous sera précieux.*

*Sans en attendre les conclusions définitives, et dès les premières semaines d'existence du nouvel établissement, nous avons renforcé la fonction financière et avons pleinement intégré l'expertise de l'Agent comptable dans la gouvernance, comme nous nous y étions engagés dans les statuts du nouvel établissement. Nous mettons en place les schémas directeurs des systèmes d'information et de stratégie immobilière de la nouvelle université, et avons fortement investi dans de nouvelles capacités de pilotage (comptabilité analytique, contrôle de gestion renforcé, contrôle interne et audit des services fusionnés...). C'est dans ce cadre que nous procédons au recrutement d'une direction transversale de l'aide au pilotage et de l'amélioration continue. Située au plus près de la direction de l'établissement, elle aura pour mission de fournir à la gouvernance des outils d'aide au pilotage et à la décision qui lui ont fait défaut, comme le signale le rapport.*

*Conscients des difficultés rencontrées lors de la naissance de l'établissement et des conséquences à en tirer, nous nous sommes d'ores et déjà attachés à mettre en œuvre le plan de redressement - validé par le Conseil d'administration du 4 octobre 2018 - visant à planifier des mesures partagées collectivement pour assurer l'équilibre des comptes. Nous nous sommes résolus à prendre plusieurs mesures structurelles particulièrement difficiles durant les premiers mois d'existence d'un établissement de cette taille : notre campagne d'emplois a été réduite à l'extrême (aucun remplacement parmi les départs en retraite ou les mutations, aucun poste de Professeur des universités, quelques publications de postes liées à la loi ORE impulsée par le Ministère...) et ce sont près de 150 postes*



*d'enseignants- chercheurs qui ne seront ainsi pas pourvus en 2019 ; le plan d'investissement a été drastiquement revu à la baisse malgré les énormes besoins de jouvence des bâtiments ; nous sommes engagés dans une refonte de l'offre de formation qui tirera pleinement parti des potentialités offertes par l'université fusionnée et doit se traduire par une meilleure allocation des ressources.*

*Ces efforts sont nécessaires pour rendre à notre établissement les marges de manœuvre indispensables au déploiement de notre projet stratégique. Nous les entreprenons car nous sommes convaincus que la qualité du pilotage et la rigueur de notre gestion budgétaire sont les meilleurs gages de succès dans notre ambition de constituer dans la métropole lilloise une grande université, au service des étudiants et de notre territoire, capable de faire rayonner en Europe les talents de notre grande région.*

*Ces efforts sont menés tout en cherchant à préserver la très grande qualité reconnue de nos formations et de notre recherche, qui valait à l'un des trois ex-établissements d'être présent au classement de Shanghai, et qui constitue aujourd'hui notre ambition première : innovation pédagogique, excellence de la recherche et rayonnement international guident toutes nos actions.*

*Ces efforts, difficiles et menés sans relâche après un processus de fusion dont la Cour souligne la complexité, ne corrigeront cependant pas un constat établi par l'État avant la fusion des établissements : prises dans leur ensemble, les trois universités étaient reconnues comme ayant accumulé un déficit de postes record au niveau national - plus de 400 postes nous manquent pour exercer pleinement nos missions. Ce déficit est aggravé de plus de 25 % par les mesures que nous avons dû prendre, avec une charge de service public qui a augmenté à la faveur de la loi ORE. La Cour souligne avec pertinence les défauts que l'établissement se doit de corriger, et ce travail est largement entamé, mais elle souligne aussi à quel point l'importance du projet d'établissement-cible (Université Lille Nord Europe) mérite un soutien public dans une région où l'Enseignement supérieur et la Recherche, jusqu'alors peu accompagnés, représentent un véritable espoir et un potentiel considérable de développement.*

*Pleinement engagés dans leurs missions, mon équipe (dont le coût complet a lui-même été réduit de moitié relativement à ce qu'il était dans la somme des trois anciens établissements) et le conseil d'administration de l'Université avancent lucidement et courageusement dans un contexte difficile mais porteur d'avenir.*

*Nous voulons croire que cet engagement et ce grand dessein de la construction d'un établissement de rayonnement international dans le carrefour nord-européen, achèveront de convaincre nos partenaires, tant publics que privés, tant locaux que nationaux - au premier rang desquels la tutelle publique qui s'affirme soucieuse de hausser la qualité de l'Enseignement et de la Recherche sur tout le territoire - de répondre positivement à cette dynamique en tenant leur promesse d'équité et d'investissement dans l'avenir et la jeunesse.*

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ  
DE LILLE 2, PRÉSIDENT DE LA FONDATION  
DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE**

*En ma qualité d'ancien président de l'université Lille 2 ayant fait le choix de ne pas être candidat à la présidence de l'Université de Lille, il ne m'appartient pas de me prononcer sur les observations de la Cour relatives à l'Université de Lille et sa gestion.*

*En revanche, s'agissant des conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus de fusion des trois universités lilloises, je souhaite confirmer les analyses de la Cour au moins sur trois points.*

**1. Absence de pilotage politique et opérationnel par l'État**

*L'Université Lille 2 s'est longtemps montrée réticente au projet de fusion des universités lilloises, cherchant toujours à en déterminer la véritable plus-value sur les plans organisationnels, de l'excellence de la recherche et de la qualité des formations au service de l'insertion professionnelle des étudiants. Ce n'est que sous la pression forte de l'État que l'Université Lille 2 s'est ralliée, en 2014, au projet de fusion motivé, comme le relève la Cour (Présentation) « non par une ambition académique, mais par la recherche du label d'excellence, finalement obtenu à la quatrième tentative en 2017 ».*

*Ainsi, comme l'indique la Cour « la fusion ne procède pas d'une stratégie, mais de la conjonction de deux logiques : la compétition pour l'obtention des moyens relevant du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et la politique de regroupement territorial prévue par la loi du 22 juillet 2013. L'État a poussé à la fusion des acteurs qui n'en avaient pas jusque-là manifesté la volonté mais qui ont finalement estimé qu'une telle intégration conditionnait l'obtention des crédits d'excellence ».*

*L'État semble avoir, en effet, couru plusieurs lièvres à la fois, poussant les universités lilloises à la fusion, les incitant à se positionner dans la compétition IDEX (ce qui était déjà, en soi, largement contradictoire), tout en incitant l'ensemble des acteurs du site à se regrouper au sein de la COMUE Lille Nord-Europe. L'Université Lille 2 avait pourtant proposé très tôt une vision beaucoup plus globale, imaginant une structure fédérative à l'échelle régionale afin de regrouper l'ensemble des acteurs sur un projet stratégique partagé. Il est regrettable que l'État n'ait pas agi, comme il a su le faire pour les motifs rappelés ci-dessus, afin de pousser les établissements dans cette direction.*

## **2. Indétermination du jury IDEX**

*Les Universités lilloises se sont lancées, comme d'autres établissements en France, dans la course effrénée à l'IDEX, y déployant une énergie, un temps et des ressources considérables et « surfant » sur les injonctions contradictoires émanant du jury IDEX, du Commissariat à l'Investissement et du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il fallait tenter de gérer une-contradiction impossible: tout d'abord, satisfaire à l'exigence d'excellence, marqueur majeur du PIA, qui imposait de ne « sélectionner » que les activités de recherche et de formation répondant à ce critère ; mais également, dans le cadre du processus de fusion, agréger l'ensemble des acteurs dans une dynamique d'ensemble.*

*Bien plus, les attendus du jury sur le plan stratégique, ont été souvent changeants et toujours confus ; le seul point qui n'a pas varié a été la volonté du jury et de son président de promouvoir la création de grands ensembles juridiquement homogènes, comme si la taille d'un établissement était le gage de son excellence.*

*Comme l'indique la Cour « Il est manifeste que, de manière générale, les candidats, ne disposant d'aucun éclairage sur les attentes du jury, ont eu du mal à interpréter les notations négatives voire instables. Un même chapitre du projet a pu se voir attribuer, à contenu égal, deux notes divergentes à quelques mois d'écart ». On ne parvient pas, à cet égard, à comprendre pourquoi le jury IDEX a pré-sélectionné le projet lillois en qualité d'IDEX, pour le rejeter sommairement quelques mois plus tard en changeant, de façon toujours inexplicable, les évaluations réalisées initialement.*

## **3. Les difficultés du processus de fusion**

*Les difficultés du processus de fusion résultent également des grandes différences entre les trois universités ; pour n'évoquer que le cas de Lille 2, trois caractéristiques méritent d'être soulignées :*

- *de l'aveu même du MESR, Lille 2 était l'université la plus sous-dotée de France en termes de ressources humaines. En 2012-2013, le déficit de postes, toutes catégories confondues, était ainsi évalué par les services ministériels à près de 500. Les postes « Fioraso » ont permis un rattrapage relatif à hauteur de 200 postes (Lille 2 ayant été l'université la mieux dotée de France) ; il n'en reste pas moins qu'au moment de la fusion, Lille 2 affichait encore un déficit de l'ordre de 200 à 300 postes ;*
- *l'Université Lille 2 a toujours eu le souci d'une gestion la plus économe possible, lui permettant de dégager des ressources propres utilisées à des fins d'investissement productif; sur la période 2012-2017, les crédits d'investissement en provenance de l'État ont été égaux à zéro. Ceci n'a pas empêché l'Université, malgré le prélèvement indu sur son fonds de roulement relevé par la Cour, de mettre en œuvre une politique d'investissement extrêmement ambitieuse, parvenant ainsi, par exemple, à ériger, pour son IUT, le tout premier bâtiment universitaire français à énergie positive (pour un coût de plus de 20 M€) ; l'Université n'a ainsi pas hésité à mobiliser une partie de ses participations financières (dans des start-up qu'elle avait contribué à créer) pour financer ces investissements, sans aucune charge pour l'État; il est à noter qu'un volume important de ces participations financières a été transféré à l'Université de Lille à sa création.*

*Enfin, comme la Cour elle-même avait pu l'indiquer, le patrimoine immobilier de l'Université Lille 2 était de grande qualité, témoignant de l'effort constant de l'Université pour l'entretenir et le placer au meilleur niveau.*

*Ainsi, comme l'indique la Cour, « Les phases préparatoires de la fusion des trois universités auraient nécessité, d'une part, un travail sur la plus-value de la nouvelle université pour les étudiants et la recherche et, d'autre part, un socle de gestion solide et opérationnel. Ces deux conditions n'ont pas été remplies ».*

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES ET DU HAINAUT-CAMBRÉSIS**

### **Synthèse du projet stratégique UPHF**

*Peu de temps après sa prise de fonction, en avril 2016, l'équipe de gouvernance de l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis (UVHC) a été confrontée à une réalité : les visites ainsi que les rapports de différentes instances (l'HCERES, la cour des comptes, l'IGAENR) ont montré la fragilité de notre modèle dans un milieu universitaire en pleine mutation, tant sur le plan national que sous l'effet d'une restructuration du paysage universitaire dans la nouvelle région Hauts-de-France.*

*Ambitieuse, et soucieuse de trouver une voie pour assurer son avenir en toute autonomie, l'équipe de gouvernance a cherché un modèle original capable d'être présent et reconnu sur un large spectre de champs scientifiques et non pas sur quelques niches d'excellence.*

*Ce nouveau modèle d'Université en France, et pour lequel nous revendiquons le leadership, a désormais un nom : Université Polytechnique Hauts-de-France.*

*Ce nom et cette structure ne naissent pas ex nihilo : ils procèdent d'une analyse fine des forces et faiblesses de l'UVHC, tant en interne qu'au regard de son environnement.*

*Il convient donc, dans un premier temps, de rappeler l'environnement de l'UVHC.*

*Sur les plans de la recherche et de la formation, l'UVHC pouvait se présenter comme multidisciplinaire hors santé, avec un partage pour moitié, au niveau des étudiants, entre les sciences & technologies et les Humanités.*

*Sur le plan de la recherche, notre spécialité sur les transports est notamment portée par un laboratoire, LAMIH - UMR CNRS, dont la particularité réside dans cette adjonction du « H » pour « Humain ». Autrement dit, la dimension « humanité », dans une perspective certes disciplinaire (à l'intérieur du domaine des sciences et technologies), a permis un dialogue qui n'était pas pratiqué par les autres laboratoires disciplinaires. Cet axe sur les transports a d'ailleurs permis d'y adjoindre les travaux des économistes et des juristes. Autrement dit, l'adaptabilité et le décloisonnement disciplinaire en fonction d'un champ d'investigation clairement défini nous définissent. Ce dialogue entre les disciplines est une réalité au sein de l'établissement depuis de nombreuses années.*

*De cette particularité, en fonction des environnements proches, nationaux et internationaux, nous avons fait une force à la base même de notre projet d'Université Polytechnique.*

*Une force comme un lieu d'évidence : l'idée de base de l'Université Polytechnique Hauts-de-France est tout aussi simple qu'efficace : nous entendons désormais présenter (établissement par le prisme de deux pôles - Sciences & Technologies, d'un côté, Humanités, d'autre part. Cela n'est pas simplement source d'une plus grande agilité - avec une structuration qui épure pour gagner en efficacité - et d'une plus grande visibilité. C'est, surtout, l'entre-deux qui porte le projet : cette zone commune entre les deux pôles nous semble représenter ce qui doit faire notre présent qui tente de jauger l'avenir. Autrement dit, cette zone où nous entendons construire et faire agir la fertilisation croisée répond tout autant aux métiers de demain qu'à une configuration nouvelle de la recherche, avec un enrichissement mutuel.*

*Dès lors, avec un changement de nom acté par le Conseil d'Administration de l'établissement le 17 décembre 2017, et une évolution rythmée par de nombreuses rencontres avec le personnel et l'instauration de groupes de travail dédiés (sur la formation, la recherche, la structure...), nous avons réussi, en l'espace de deux ans, à rendre commun un esprit Université Polytechnique. Comment le définir ? Il ne s'agit pas d'une simple circulation entre les disciplines, mais d'un véritable réensemencement. Avec à la clé la création d'un paradoxe qui embrasse l'avenir : les forces disciplinaires seront renforcées parce qu'elles prennent pour modus vivendi l'interdisciplinarité.*

*Pour que cet esprit prenne corps, il convient alors d'élargir le spectre de l'établissement préexistant. Ceci, insistons, non pour diluer ses forces, mais bien pour tenir compte des acquis, et les renforcer pour répondre aux métiers de demain et aux nouvelles perspectives de la recherche.*

*L'arrivée de nouveaux acteurs a par conséquent été soigneusement étudiée.*

*L'ambition du projet Université Polytechnique Hauts-de-France a alors permis de concevoir la création d'un INSA, fruit de la fusion de trois de nos composantes : l'ENSIAME, l'ISTV et la FSMS.*

*Cette fusion est particulièrement originale puisqu'elle concerne une école interne d'ingénieurs, l'ENSIAME, un institut proposant un large spectre de formations principalement professionnalisantes et la faculté des Sciences et Métiers du Sport.*

*À notre connaissance une telle fusion est à ce jour unique en France et permet de dépasser les clivages internes habituels pour induire une nouvelle dynamique disruptive. C'est pourquoi le choix du réseau INSA s'est imposé à la fois pour des raisons historiques (l'ENSIAME est INSA partenaire), mais également d'envergure et de souplesse.*

*Cela constituera le Pôle Sciences et technologies de l'UPHF, avec comme nom : INSA Hauts-de-France. Cet INSA entend, sur base de l'instauration de l'esprit Université Polytechnique, s'appuyer sur la particularité de la création des INSA en France, avec comme co-fondateur le philosophe Gaston Berger.*

*Nous entendons effectivement tisser, par l'intermédiaire de l'INSA Hauts-de-France, un dialogue fort et inédit avec le Pôle Humanités.*

*Ce dernier a, lui aussi, été repensé et restructuré. Ainsi, les différentes composantes se sont effacées, au profit d'une structuration en Unités Académiques, miroir de la structuration de l'INSA Hauts-de-France.*

*En outre, pour renforcer le Pôle Humanités et lui donner une véritable originalité, tout en accentuant le dialogue avec le Pôle Sciences et technologies, nous entendons désormais intégrer dans rétablissement UPHF qui devient établissement de regroupement, l'ESAD - École d'Art et de Design - de Valenciennes.*

*Avec cette intégration, nous respectons pleinement la logique de l'esprit polytechnique, qui consiste aussi à expérimenter sur le plan pédagogique. La césure habituelle entre les universités et les écoles d'art est de la sorte appelée non pas à disparaître, mais à être repensée, en tenant compte des atouts respectifs. Nous entendons, sur ce point, être un modèle.*

*Les étudiants de l'ESAD peuvent ainsi bénéficier de cours dispensés par l'UPHF, notamment au niveau du Pôle Sciences et technologies. En contrepartie, les étudiants de l'UPHF peuvent s'enrichir sur le plan de la formation en bénéficiant d'une pédagogie par projet.*

*Cet enrichissement mutuel a aussi permis d'envisager la création d'un Master commun, qui portera la mention Design, avec la spécialisation Design social. L'ESAD est ainsi appelée à collaborer avec les juristes et les économistes de l'UPHF.*

*L'Université Polytechnique Hauts-de-France propose donc un nouveau modèle de structuration, avec une gouvernance pensée en fonction de cette particularité.*

*Cela justifie pleinement le mode expérimental.*

*Avec la création de cet établissement de regroupement, l'esprit de l'Université Polytechnique va ainsi permettre un décloisonnement inédit, avec des possibilités multiples d'accomplir des parcours de recherche du début à la fin d'une chaîne, en raison du dialogue inédit entre les disciplines, et qui constitue l'essence-même du projet.*

*De même, dans le cadre de la formation, l'esprit Université Polytechnique va non seulement permettre de décloisonner les disciplines, mais il va aussi induire un décloisonnement de la temporalité des formations. Nous sommes ainsi lauréats d'un NCU intitulé « Prélude », obtenu avec l'Institut Catholique de Lille, qui entend moduler les parcours, les hybrider, pour répondre aux exigences de notre temps. L'UPHF a donc la volonté par une reconfiguration de son offre de formation, en particulier en s'appuyant sur le projet NCU Prélude, et par une réorganisation de ses composantes, de proposer un modèle conjuguant pro-activité, c'est-à-dire anticipation des évolutions et interactions avec notre environnement, et attractivité.*

*Relever le défi de conjuguer une Université plaçant les apprenants au centre de sa stratégie sans renoncer pour autant à l'excellence et donc à l'attractivité sur un large spectre de champs de recherche et de formation, suppose non seulement une mobilisation de tous les acteurs, mais également une simplification de la structure de l'UPHF qui demain comptera :*

- 6 composantes Recherche ;
- 1 composante Humanités et Sciences Sociales ;
- 1 IUT ;
- 2 établissements-composantes, l'INSA Hauts-de-France et l'ESAD de Valenciennes.

*Devenir expérimental est une nécessité pour proposer un nouveau modèle, basé sur la mobilisation des forces internes à l'Université et leur conjugaison avec des réseaux nationaux, tels que les INSA ou les Écoles d'art.*

*En effet, les modalités d'organisation proposées actuellement par le Code de l'Éducation ne permettent pas cette hybridation interne entre une Université et des établissements relevant d'une cotutelle (ex. : Ministère de la Culture).*

*Par ailleurs, le choix du réseau INSA implique d'être en mesure de garantir à la fois des synergies fortes dans une logique de structures gigognes (pour rappel la FSMS est complètement intégrée à l'INSA Hauts-de-France) et une certaine autonomie demandée, à juste titre, par le groupe INSA. Seule l'expérimentation permet de répondre à ces enjeux majeurs pour l'UPHF.*



## 4

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

---

### PRÉSENTATION

---

*La région Occitanie est la première destination thermale de France devant la Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes. Ses 29 stations ont accueilli 188 000 curistes en 2017, soit le tiers de la fréquentation nationale<sup>279</sup>.*

*Le thermalisme est géré ou soutenu par la puissance publique. Son modèle économique est assis, pour l'essentiel, sur un financement social, le remboursement des cures par l'assurance-maladie. Dans le même temps, l'activité thermale induit des retombées à la fois économiques et financières impactant les collectivités et, plus généralement, l'aménagement du territoire.*

*Il ressort des contrôles menés par la chambre régionale des comptes Occitanie que l'activité thermale est fondée sur une offre de soins ayant aussi un impact touristique (I). Le modèle économique se révèle par ailleurs fragile (II). La politique thermale doit faire l'objet d'une stratégie plus claire où les activités « thermoludiques » pourraient tenir une place plus importante (III).*

---

---

<sup>279</sup> Presque 600 000 curistes en 2017 sur l'ensemble du territoire national (seuls sont comptabilisés les curistes pris en charge par l'assurance-maladie). Entre + 1 % et + 4 % de fréquentation par an de 2011 à 2017, Occitanie et France entière : source Conseil national des établissements thermaux.

## **I - L'activité thermale occitane : entre santé et tourisme**

Financée par l'assurance-maladie (A), l'activité thermale bénéficie aussi de soutiens financiers locaux (B).

### **A - Un financement par l'assurance-maladie**

La prise en charge des cures thermales par l'assurance-maladie constitue une dépense mal régulée.

#### **1 - Les cures thermales sont prises en charge par l'assurance-maladie ...**

Les stations occitanes sont spécialisées par orientation thérapeutique : la rhumatologie (21 stations sur 29) et les voies respiratoires (14 stations) arrivent en première place. La prise en charge dans un établissement autorisé et conventionné, sur prescription médicale, n'est valable que pour une cure par an, d'une durée de 18 jours. Elle comprend les honoraires médicaux et le forfait thermal<sup>280</sup>.

En 2017, les cures thermales en France, ont constitué, pour l'assurance-maladie, une dépense de 290 M€<sup>281</sup>. Les remboursements représentent 75 % du chiffre d'affaires des établissements thermaux d'Occitanie<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Le forfait thermal correspond à la facturation des soins par l'établissement. Les frais d'hébergement et de transport peuvent faire l'objet d'une prise en charge, sous conditions de ressources.

<sup>281</sup> Soit 0,16 % de l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance-maladie) sanitaire.

<sup>282</sup> Selon les données du comité régional du tourisme.

## **2 - ... mais la dépense est insuffisamment régulée**

La prise en charge dépend uniquement de l'éligibilité de l'assuré et du conventionnement de l'établissement, en l'absence de tout critère de pertinence médico-économique<sup>283</sup>.

De ce fait, entre 2012 et 2016, sur le plan national, les remboursements de cures thermales ont progressé plus vite (+ 17 %) que l'ensemble des dépenses de soins et de biens médicaux financées par la Sécurité sociale (+ 10 %).

Les mesures de régulation mises en œuvre par l'assurance-maladie se sont révélées insuffisantes<sup>284</sup>. En dépit de la limitation à une cure par an, la hausse du nombre de curistes<sup>285</sup>, conjuguée à la revalorisation des tarifs en 2013, a concouru à cette progression.

## **B - Des soutiens locaux au thermalisme**

Au titre du soutien au tourisme, des aides publiques bénéficient aux établissements thermaux, dont la gestion peut être publique ou privée.

### **1 - Des aides publiques s'insérant dans une stratégie de développement du tourisme ...**

#### *a) Une absence de stratégie régionale en matière de thermalisme*

Les établissements ont développé une offre, toujours complémentaire, orientée vers le bien-être, relevant du soin non remboursé ou du loisir. Cette diversification à travers le développement du « thermoludisme »<sup>286</sup> est encouragée par la région.

---

<sup>283</sup> Le défaut de fiabilisation des données relatives à la prescription, à la consommation et au remboursement des soins thermaux obère le suivi efficace de l'activité thermique par la CNAMTS (Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés) et l'éventuelle adaptation de sa prise en charge.

<sup>284</sup> Cette réforme (avenants 9 et 10 à la convention nationale thermique) a plafonné les forfaits thermaux des établissements, en organisant un reste à charge pour les patients, mais a revalorisé les honoraires médicaux, avant de les stabiliser.

<sup>285</sup> La fréquentation des établissements thermaux a évolué à un rythme comparable sur le territoire national et en Occitanie (+ 10 % environ entre 2013 et 2017). Cette tendance s'explique, notamment, par le vieillissement de la population.

<sup>286</sup> Établissements de bien-être permettant les bains dans l'eau d'une source thermale, sans visée curative. L'« aqualudisme » n'utilise pas d'eau thermale.

Dans ses schémas successifs de développement, elle n'envisage le thermalisme que comme composante du tourisme, au service de l'attractivité du territoire. À la différence de la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie n'a pas développé de plan consacré à la filière thermique.

### **Un plan thermal régional en Nouvelle-Aquitaine**

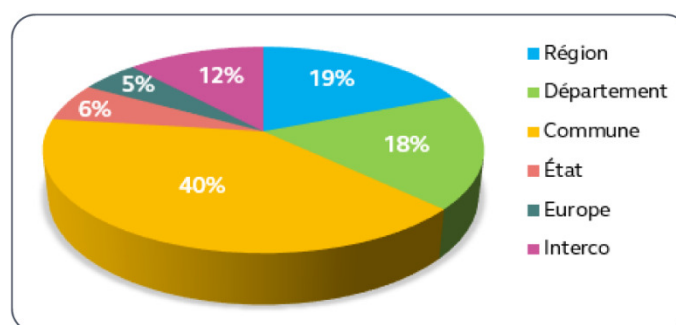
Avec près de 150 000 curistes accueillis en 2017, soit 25 % de la fréquentation nationale, la Nouvelle-Aquitaine est la deuxième région thermique derrière l'Occitanie (188 000 curistes, 31 %), devant Auvergne-Rhône-Alpes (130 000 curistes, 22 %). Son plan de développement de la filière thermique à cinq ans (2017-2022) vise prioritairement le thermalisme de santé.

Les entreprises thermales privées gèrent 95 % du parc. Le plan prévoit de les accompagner, notamment par la mutualisation des achats ou le relais auprès des institutions. L'objectif est d'améliorer l'attractivité des stations par la collaboration avec les collectivités locales en matière de signalétique, de transport ou d'urbanisme. La région souhaite conforter une filière universitaire consacrée au thermalisme et à la prévention en santé afin d'asseoir la légitimité de la médecine thermique et la capacité d'innovation du secteur.

La démarche est favorisée par une organisation territoriale resserrée et une gouvernance unifiée, assurée par AQUI O THERMES, structure fédératrice d'une filière répartie sur seulement 15 stations, contre 29 en Occitanie pour une superficie équivalente. Les deux régions hébergent toutefois un nombre équivalent d'établissements (une trentaine).

b) Des interventions directes émanant pour l'essentiel des communes

**Part des financeurs dans les projets d'investissements thermalisme et bien-être sur la période 2011-2016**



Source : Cour des comptes, d'après les données du conseil régional

La région est le premier partenaire financier des projets d'équipement des stations. Elle n'a cependant investi qu'un peu moins de 17 M€ sur la période 2011-2016, dont 10 M€ pour le seul établissement de Balaruc-les-Bains<sup>287</sup>. Sur un montant de 89 M€ de projets aidés par la région depuis 2011, les financements émanent en priorité des communes, à hauteur de 35 M€.

Dans le Gers, le département intervient directement dans la gestion de deux des trois stations thermales. La seule intercommunalité à être intervenue est la communauté d'agglomération du bassin de Thau, dans le cas de Balaruc-les-Bains, pour la construction du nouvel établissement thermal ouvert en 2014. De manière générale, le thermalisme médicalisé a concentré la plus grosse part des aides allouées.

Outre les cas de gestion directe des établissements, le soutien local à l'activité thermale se manifeste essentiellement par des aides à l'investissement ou le financement d'actions de promotion, en articulation avec la stratégie en matière de tourisme, pour proposer aux curistes et à leurs accompagnants activités de loisir et capacités hôtelières.

<sup>287</sup> Dans le cadre de ses compétences, la région a cependant concouru à la formation professionnelle d'agents thermaux ainsi qu'à l'amélioration de la desserte des stations.

## 2 - ... pour une activité aux modes de gestion variés

Le mode de gestion de l'activité thermale découle de la propriété des actifs contribuant à cette activité, l'établissement thermal et les sources d'eau notamment.

14 établissements sur les 31 que compte l'Occitanie sont exploités par des sociétés privées. Ce type d'exploitation est majoritaire dans les établissements les plus fréquentés, comptant plus de 3 000 curistes à l'année. La Chaîne thermale du soleil<sup>288</sup> domine le secteur, avec sept établissements en Occitanie, représentant presque 40 % de la fréquentation régionale et 75 % de la fréquentation du secteur privé. Exception faite de Balaruc-les-Bains, les stations apparaissant les plus dynamiques, en matière de fréquentation et de chiffre d'affaires, sont celles dont l'établissement thermal est exploité par ce groupe<sup>289</sup>.

Dix établissements sont exploités en régie directe (pour six d'entre eux) ou en régie indirecte. Ce mode de gestion publique est le fait de structures implantées dans de petites communes et dont la fréquentation est faible, essentiellement dans le département des Hautes-Pyrénées. Il constitue aussi une solution lorsque l'établissement thermal communal n'a pas trouvé preneur pour son rachat ou son exploitation.

Les autres établissements, en gestion semi-publique, sont exploités par des sociétés d'économie mixte (pour cinq d'entre eux) ou par des sociétés publiques locales (deux). C'est le cas du plus important établissement de la région, Balaruc-les Bains.

## II - Un modèle économique fragile

L'activité thermale ne tient pas toutes ses promesses s'agissant des retombées sur l'emploi (A), du développement de zones rurales (B) et de l'état des finances communales (C).

---

<sup>288</sup> Société anonyme actionnaire regroupant 20 stations thermales en France, dont sept en Occitanie, sa principale région d'implantation.

<sup>289</sup> Stations de Cazaubon (Barbotan-les-Thermes), Cransac, Le Boulou notamment.

## A - Un impact économique mal cerné

S'agissant du territoire occitan, les juridictions financières ont pu relever les difficultés d'évaluation des retombées économiques sur les communes concernées. Le conseil régional n'a pas réalisé de diagnostic sur le poids économique du seul thermalisme. L'impact de ses subventions n'est pas non plus suivi, ni la fréquentation des centres thermo-ludiques mesurée, qui ont tout de même bénéficié de 4,4 M€ de subventions régionales entre 2011 et 2016.

Sur cette période, 18 projets concernant l'activité thermique, cofinancés par la région, ont été menés à terme dans neuf stations thermales. Pour trois d'entre elles<sup>290</sup>, les investissements réalisés n'ont pas permis d'enrayer la baisse de la fréquentation.

Les données les plus récentes<sup>291</sup> fournies par le Conseil national des établissements thermaux (CNETh) font état de 60 000 à 90 000 emplois<sup>292</sup> estimés au niveau national, dont 14 000 pour la seule Occitanie, soit 2 600 emplois directs<sup>293</sup>, 3 000 emplois indirects<sup>294</sup> et 8 400 emplois induits<sup>295</sup>. Pour la région, cela représente 15 % de l'emploi touristique et seulement 0,6 % de l'emploi total.

L'enjeu peut néanmoins être sensible, selon les cas, à l'échelle des communes, compte tenu de leur petite taille. La part de l'emploi lié au thermalisme varie ainsi en fonction du dynamisme de l'établissement, de 2 % (cas de Saint-Lary-Soulan, avec une trentaine d'emplois<sup>296</sup>) à plus de 50 % de l'emploi communal<sup>297</sup> (pour les deux plus importantes stations de la région, Amélie-les-Bains, avec 800 emplois, et Balaruc-les-Bains, avec plus de 1 000 emplois). Dans le département du Gers, les trois stations thermales, représentant 3 % de la population départementale, regroupent un quart des emplois salariés touristiques.

---

<sup>290</sup> Caunterets, Capvern et Luz-Saint-Sauveur.

<sup>291</sup> Source : bilan social 2017 de la branche.

<sup>292</sup> Tous confondus.

<sup>293</sup> Emplois impliquant un contact direct avec les touristes.

<sup>294</sup> Emplois des fournisseurs, sous-traitants et prestataires des établissements en contact direct avec les touristes.

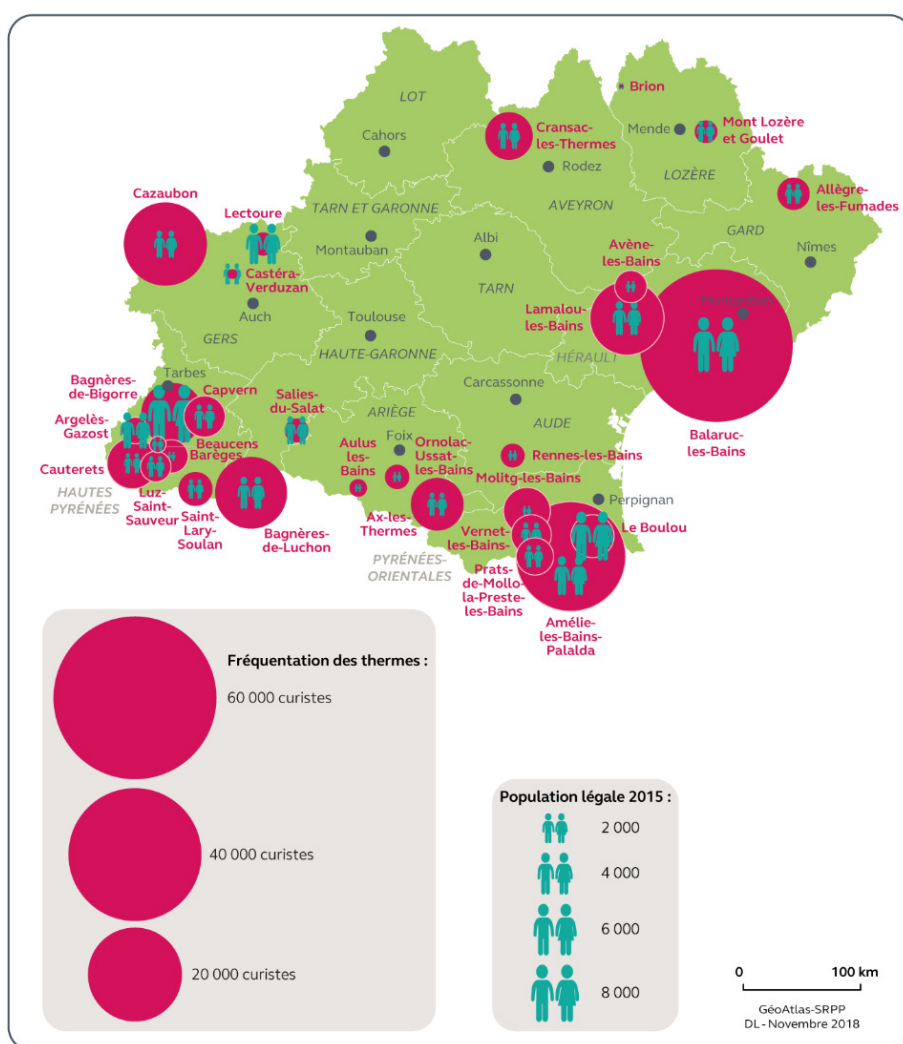
<sup>295</sup> Emplois répondant à la demande des personnes en emploi direct ou indirect.

<sup>296</sup> Mais Saint-Lary-Soulan est d'abord une station de ski, avant d'être une station thermique.

<sup>297</sup> Données 2015, tous emplois confondus, directs, indirects et induits.

## B - Un développement imparfait du territoire

### Les établissements thermaux d'Occitanie



Source : Cour des comptes d'après données de l'Insee et de l'IGN



### **1 - Des communes thermales de petite taille et des cures concentrées dans un nombre restreint d'établissements**

90 % des communes thermales occitanes<sup>298</sup> ont une population inférieure à 5 000 habitants et 45 % en comptent moins de 1 000. Seules Bagnères-de-Bigorre, Balaruc-les-Bains et Le Boulou dépassent ce seuil, sans être au-delà de 7 000 habitants. La population moyenne des communes thermales occitanes est ainsi de 1 820 habitants. Les deux tiers des stations sont implantées dans la zone pyrénéenne.

Cette prédominance des petites communes est particulièrement marquée en région Occitanie, même si elle se retrouve dans l'ensemble de la France, où le ratio est de 69 %. En Nouvelle-Aquitaine, par exemple, les communes thermales, moins nombreuses, sont dans l'ensemble de taille plus importante, pour une moyenne d'environ 6 000 habitants.

Par ailleurs, la fréquentation annuelle moyenne des établissements thermaux occitans entre 2013 et 2016 témoigne d'une grande variabilité, de quelques dizaines ou centaines de curistes à plus de 50 000 pour Balaruc-les-Bains, soit un rapport de plus d'un à cent. La station de Balaruc représente à elle seule plus du quart des parts de marché d'Occitanie, et plus de la moitié si l'on y adjoint Amélie-les-Bains et Barbotan-les-Thermes. La moitié des établissements représente 88,5 % des parts de marché.

La majorité des établissements thermaux occitans (17 sur 31) accueillent entre 1 000 et 5 000 curistes par an. L'activité y est en progression constante depuis 2012, à l'exception de deux stations, Capvern-les-Bains et Luz-Saint-Sauveur. Seuls quatre établissements reçoivent moins de 1 000 curistes par an et sont d'ailleurs, pour trois d'entre eux<sup>299</sup>, en difficulté.

### **2 - La concurrence entre stations pénalise l'aménagement du territoire**

La présence et l'exploitation de thermes en Occitanie sont conçues comme facteurs de développement de zones le plus souvent rurales, parfois enclavées au sein de territoires montagneux. Or l'implantation des activités et des équipements dans ce domaine ne répond pas toujours aux contraintes existantes, qu'elles soient naturelles ou économiques. Le débit parfois limité des sources thermales peut freiner l'augmentation de la fréquentation et donc l'extension de l'offre. De même, le développement des équipements thermaux fait parfois fi des perspectives en matière de personnel médical ou de capacité d'attraction des curistes.

---

<sup>298</sup> Source Insee population 2015.

<sup>299</sup> Castéra-Verduzan, La Chalnette, Beaucens.

Les Hautes-Pyrénées comptent ainsi cinq stations thermales dans un rayon de 30 km. Hormis Argelès-Gazost, ces stations sont confrontées à une baisse de la fréquentation et, conséquemment, à une situation financière dégradée. Dès lors que toutes sont situées sur le territoire de la communauté de communes Pyrénées-Vallées des Gaves, une recherche de complémentarités pourrait être envisagée.

Une certaine concurrence se trouve, par ailleurs, exacerbée par la similarité des pathologies traitées. Chacun des établissements occitans propose entre une et quatre orientations thérapeutiques, dont font systématiquement partie, soit la rhumatologie, soit les voies respiratoires. Dans le Gers, la station de Lectoure mêle les deux handicaps et subit la concurrence de Casteljaloux, à 70 km dans le Lot-et-Garonne, et surtout de Barbotan-Cazaubon, distante de 60 km, toutes deux également agréées pour le traitement des pathologies rhumatismales. Dans les Pyrénées-Orientales, en revanche, les prestations diversifiées offertes par les quatre stations du sud du département, toutes gérées par le privé, ainsi que la spécificité des affections traitées, leur permettent à toutes de bénéficier d'une hausse de fréquentation.

La région, pour sa part, n'opère pas d'arbitrage entre projets sur le territoire concerné : elle a ainsi subventionné des équipements parfois proches et concurrents, sans s'assurer de la cohérence de son action ni de ses retombées.

## **C - Des impacts mitigés sur les finances locales**

### **1 - Des caractéristiques financières atypiques**

Les communes thermales ont dans l'ensemble des montants de charges et de produits atypiques au regard de leur population, au moins deux fois supérieurs à ceux des autres communes de la région de taille équivalente.

**Tableau n° 1 : les finances des communes thermales occitanes  
rapportées aux communes de la même strate**

| Mode d'exploitation | Charges de fonctionnement | Produits de fonctionnement | Dépenses d'équipement | Dettes         |
|---------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------|----------------|
| Privé               | + 60 %                    | + 55 %                     | + 26 %                | + 101 %        |
| Public              | + 228 %                   | + 206 %                    | + 69 %                | + 230 %        |
| Mixte (SEM, SPL)    | + 102 %                   | + 108 %                    | + 266 % (*)           | + 213 %        |
| <b>Ensemble</b>     | <b>+ 122 %</b>            | <b>+ 116 %</b>             | <b>+ 119 %</b>        | <b>+ 169 %</b> |

(\*) 87 % hors Balaruc

Elles bénéficient de recettes spécifiques, outre les revenus liés à toute activité économique. Si une part importante des recettes fiscales provenant de l'activité thermale profite au budget de l'État<sup>300</sup>, les communes tirent essentiellement parti de la taxe foncière sur les propriétés bâties assise sur les bâtiments et hébergements thermaux et, surtout, du prélèvement sur le produit des jeux. En effet, en leur qualité de stations de tourisme, pour la majorité d'entre elles, elles reçoivent des avantages financiers en contrepartie de leurs charges particulières<sup>301</sup>. Elles peuvent aussi accueillir un casino<sup>302</sup>.

Les établissements publics de coopération intercommunale dont sont membres les communes thermales ne bénéficient qu'à la marge (moins de 5 %) des recettes liées au thermalisme, par le biais de la part intercommunale des impositions économiques<sup>303</sup>. Les communes, principaux financeurs, sont également les bénéficiaires locaux essentiels d'une activité sur laquelle elles ont gardé la compétence. Dans le Gers, le thermalisme a généré en 2015 près de 6 M€ de recettes fiscales au profit des collectivités publiques, dont 30 % ont été perçus par les communes et 65 % par l'État.

Une quinzaine de casinos sont implantés dans les stations occitanes. Leurs relations sont régies par conventions de délégation de service public (DSP) prévoyant le taux de prélèvement sur le produit des jeux, les investissements à mener par le délégataire et sa participation à l'animation de la station. Ils ne constituent pourtant une manne financière pour la collectivité qu'à la condition de connaître une activité dynamique. Or, les

<sup>300</sup> TVA et impôt sur les sociétés.

<sup>301</sup> Taxe de séjour, surclassement démographique avec impact sur la dotation globale de fonctionnement.

<sup>302</sup> La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 a créé une appellation unique de « stations classées de tourisme ». 21 des 29 stations de la région ont obtenu ce classement, qui leur offre divers avantages, et notamment la possibilité d'implantation d'un casino.

<sup>303</sup> Cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

casinos ont connu globalement un recul de leur chiffre d'affaires entre 2007 et 2014, affectant plus particulièrement les structures de moindre importance, confrontées à la concurrence des gros établissements, des jeux en ligne et à une sur-implantation dans certaines zones.

Un certain nombre de casinos des stations thermales d'Occitanie se révèlent ainsi en difficulté, amoindrissant d'autant les recettes procurées par le prélèvement sur le produit des jeux. Ainsi, à Vernet-les-Bains, la convention a été modifiée à plusieurs reprises, portant en 2016 le prélèvement communal à moins de 1 800 €. À l'inverse, certaines communes bénéficient de ressources substantielles liées au casino, allant jusqu'à 65 % des produits de gestion (860 000 €) pour Allègre-les-Fumades.

Au total, l'ensemble des recettes liées directement au thermalisme peut constituer une ressource significative pour certaines stations, telle Cazaubon<sup>304</sup>, dans le Gers, dont 38 % des produits de gestion émanent de l'activité thermique, ou Balaruc-les-Bains, pour 60 %<sup>305</sup>.

Les dépenses d'équipement des communes thermales dépassent de 119 % celles de communes de taille équivalente, pour un endettement moyen supérieur de 169 %, s'expliquant par la réalisation d'équipements connexes et d'infrastructures destinés à développer l'activité thermique ou à favoriser son attractivité.

Ces écarts sont plus ou moins marqués selon les communes et surtout les modes d'exploitation des thermes. Les communes dont les établissements thermaux sont exploités en régie présentent des niveaux de charges et de produits, et surtout un taux d'endettement, nettement plus élevés que ceux des communes non thermales de la même strate. Ces communes assument, en effet, à la fois l'exploitation et l'investissement des thermes. Mais le fait que les thermes soient exploités par une société privée ne supprime pas l'écart des ratios financiers avec les communes similaires, même s'il le diminue.

Les communes thermales ont ainsi contracté des dettes de long terme pour le développement de cette activité. Sa pérennité est donc nécessaire pour que ces collectivités puissent faire face, par l'épargne qu'elles dégageront, au remboursement de leurs emprunts.

---

<sup>304</sup> Établissement thermal de Barbotan-les-Thermes.

<sup>305</sup> Certaines communes profitent en outre de la rente découlant de l'exploitation de l'eau minérale, telle Bagnères-de-Luchon.

## 2 - Des stratégies d'investissement parfois hasardeuses

Nombreuses sont les communes ayant conduit des projets d'investissement dont les résultats financiers se sont révélés inférieurs aux prévisions. Les efforts consentis n'ont, en effet, pas contribué à augmenter significativement la fréquentation des établissements en régie. Or le nombre de curistes détermine les recettes d'exploitation, donc la capacité d'autofinancement des investissements.

Les établissements occitans exploités en régie ont réalisé au total 6,3 M€ de dépenses d'équipement entre 2012 et 2016, soit un investissement moyen<sup>306</sup> de 65 € par curiste, contre 33 € pour la Chaîne thermale du soleil. Cet écart s'explique par la disproportion des fréquentations entre ces types d'établissements, alors même que le montant des investissements nécessaires, en matière de conformité sanitaire ou de qualité hôtelière, est peu sensible à la fréquentation. Le retour sur investissement prévisible des dépenses d'équipement des régies publiques est donc deux fois inférieur à celui de la Chaîne thermale du soleil<sup>307</sup>.

La commune de Salies-du-Salat, en Haute-Garonne, a ainsi engagé 1,6 M€, montant correspondant à plus du tiers de son budget consolidé et principalement couvert par des emprunts, pour la construction d'un centre de remise en forme « thermoludique ». Le fonctionnement du budget annexe de ce centre, en dépit d'une croissance dynamique, demeure grevé depuis 2013 par un résultat financier très déficitaire en raison du poids des charges d'intérêt. L'équilibre financier ne peut être atteint que par le versement d'une subvention représentant plus du tiers des ressources tirées de cet équipement.

---

<sup>306</sup> Rapporté à la fréquentation 2015.

<sup>307</sup> Le cas de la station de Lamalou-les-Bains est, tout de même, emblématique de l'insuffisant retour pour la collectivité d'une activité thermale florissante. On y constate une exploitation qui s'appauvrit (l'excédent brut de fonctionnement a chuté de plus de 50 % depuis 2010) et un endettement élevé de la commune. La fermeture du casino en 2016, à la suite de pertes d'exploitation récurrentes, prive, par ailleurs, la commune des recettes liées au produit des jeux.

### **III - Une offre thermique à restructurer dans un cadre normatif différent**

Une réponse à la précarité de la situation financière de nombreuses stations (A) pourrait être apportée, dans un cadre rénové de prise en charge par l'assurance-maladie (B), à la fois par une diversification de l'offre (C) et par des regroupements à l'échelle des intercommunalités (D).

#### **A - Une pérennité incertaine pour de nombreuses stations**

Seule une minorité des stations occitanes tire réellement parti de la présence d'un établissement thermal sur leur territoire. Tel est le cas pour Cazaubon dans le Gers, Ax-les-Thermes dans l'Ariège, Cransac dans l'Aveyron, Le Boulou dans les Pyrénées-Orientales et Balaruc-les-Bains dans l'Hérault. Leur succès est parfois conforté par des activités annexes en lien avec leur situation géographique, le tourisme balnéaire pour Balaruc, ou le ski pour Ax-les-Thermes. L'environnement et l'accessibilité sont en effet des critères de choix pour le curiste, dans le cadre privilégié par l'assurance-maladie de la proximité de la station avec le domicile<sup>308</sup>.

Certaines stations sont dans une situation intermédiaire, bénéficiant d'une activité thermique dynamique, source de retombées économiques, mais pas de recettes supplémentaires, et subissant parfois les conséquences d'investissements trop lourds engendrés par la présence des curistes. Pour les autres, tant l'activité elle-même que les finances de la commune apparaissent fragiles.

Plusieurs stations des Hautes-Pyrénées, mais aussi de Haute-Garonne, subissent un déclin de leur activité, conjugué à une situation financière délicate. Barèges, Bagnères-de-Luchon et Luz-Saint-Sauveur en particulier pâtissent d'un fort endettement avec pour conséquence une capacité d'autofinancement nette négative, alors même qu'elles bénéficient de subventions d'équipement de la région. La question de leur pérennité est ainsi posée<sup>309</sup>.

---

<sup>308</sup> Remboursement des frais de transport, sous conditions de ressources, à hauteur du coût correspondant à celui de la station la plus proche.

<sup>309</sup> Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. L'avenir des stations de ski des Pyrénées, un redressement nécessaire, des choix inévitables. La Documentation française, février 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

**Tableau n° 2 : données financières de trois stations fragiles**

| Commune                | Population | Curistes | CAF brute | CAF nette               | Dettes     |
|------------------------|------------|----------|-----------|-------------------------|------------|
|                        | 2015       | 2016     | 2017      |                         |            |
| Barèges <sup>310</sup> | 180        | 2 560    | 223 449   | - 443 600               | 1 716 400  |
| Bagnères-de-Luchon     | 2 380      | 11 680   | 1 138 685 | - 72 067 <sup>311</sup> | 10 223 400 |
| Luz-Saint-Sauveur      | 982        | 2 086    | 579 473   | - 320 400               | 5 984 700  |

Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion retraités

Les thermes gérés en régie sont souvent confrontés à une rentabilité insuffisante, révélée par la faiblesse des ratios entre le résultat net et le chiffre d'affaires, comme à Capvern, dont le budget des thermes affiche une rentabilité d'environ 3 %. À l'exception de trois stations, les budgets annexes des thermes présentent des déficits nécessitant une subvention d'équilibre récurrente du budget principal, représentant un tiers des ressources dans la plupart des cas et pouvant aller jusqu'à plus de 80 % comme à Castéra-Verduzan. Ainsi, le département du Gers, qui gère en régie deux établissements thermaux, est contraint d'équilibrer son budget annexe thermal à hauteur d'1 M€ annuel.

Par ailleurs, les contraintes spécifiques au secteur thermal apparaissent, dans l'ensemble, mal appréhendées. Un déficit démographique de médecins, voire de personnel paramédical, est d'ores et déjà sensible dans plusieurs stations thermales isolées, telles Barèges ou Vernet-les-Bains. Il pourrait à court terme concerner l'ensemble des stations, les plus de 50 ans composant les trois-quarts de l'effectif des médecins thermaux.

En outre, du fait de leur petite taille, les communes thermales ne disposent pas de l'ingénierie technique, financière ou juridique nécessaire à la bonne réalisation des projets. En raison d'une modification du projet initial de construction d'un centre de remise en forme, la commune de Saint-Lary-Soulan (850 habitants) a ainsi été conduite à verser 2,5 M€ d'indemnité d'éviction à son délégataire, pour rupture anticipée de la DSP d'exploitation des thermes.

<sup>310</sup> La commune de Barèges participe à 60 % au syndicat intercommunal à vocation unique qui gère les thermes, et dont la situation financière est dégradée.

<sup>311</sup> CAF nette retraitée des prêts relais contractés en 2017.

## **B - Adapter le cadre du thermalisme aux enjeux de santé publique**

### **1 - Consolider la surveillance de la qualité de l'eau thermale**

Les contrôles sanitaires réalisés dans les établissements thermaux occitans, à la fois par les exploitants et surtout par l'agence régionale de santé, sont en augmentation depuis 2013. Ils font état, en 2016, de taux de non-conformité de 6 % ou 10 % selon le type de prélèvement. Entre 2012 et 2016, le nombre de cas de non-conformité progresse, cependant, trois fois plus vite que le nombre de contrôles. Ce constat est toutefois à tempérer, compte tenu du renforcement des normes sanitaires au cours de cette période<sup>312</sup>. Seule la moitié des établissements a atteint l'objectif d'absence totale de contamination hydrique. À la suite de contrôles, quatre établissements occitans ont fait l'objet d'une mise en demeure préfectorale en 2016 et 2017, voire, dans un cas, d'une procédure de suspension d'agrément.

Le suivi de la qualité des eaux thermales par les exploitants thermaux doit donc être encore renforcé. La garantie de qualité des eaux doit être apportée par les exploitants thermaux par un suivi renforcé, sous contrôle de l'ARS.

### **2 - Établir le lien entre service médical rendu et prise en charge**

Les taux de remboursement par l'assurance-maladie des frais médicaux d'une cure thermale sont fixés en loi de financement de la sécurité sociale. Compris entre 65 %<sup>313</sup> et 70 %<sup>314</sup>, ils sont identiques ou supérieurs à ceux des médicaments à service médical rendu majeur ou important or les conditions de leur remboursement, organisées par une convention entre assurance-maladie et exploitants thermaux<sup>315</sup>, dérogent aux dispositions du code de la sécurité sociale à plusieurs égards.

---

<sup>312</sup> Notamment, celles prévues par l'arrêté du 22 octobre 2013 relatif aux analyses de contrôle sanitaire et de surveillance des eaux conditionnées et des eaux minérales naturelles utilisées à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal ou distribuées en buvette publique.

<sup>313</sup> Forfait thermal.

<sup>314</sup> Forfait de surveillance médicale et pratiques médicales complémentaires.

<sup>315</sup> Convention nationale destinée à organiser les rapports entre les caisses d'assurance maladie et les établissements thermaux.



Il en est ainsi de la définition des actes et prestations mais aussi de leur inscription sur la liste des actes et prestations ouvrant droit à prise en charge, faute d'un avis préalable de la Haute autorité de santé (HAS)<sup>316</sup>. Quant à l'évaluation du service rendu, relevant en droit de la HAS qui n'en a jamais été saisie par la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAM-TS), elle est réputée faire l'objet d'études par une association<sup>317</sup> financée par les acteurs de la filière, exploitants et collectivités.

Il conviendrait d'aligner les procédures relatives aux soins thermaux sur celles prévues pour les autres actes professionnels par le code de la sécurité sociale. L'échéance de l'actuelle convention 2018-2022 entre assurance-maladie et acteurs du thermalisme pourrait en être l'occasion.

Par ailleurs, porter à une durée déterminée l'autorisation d'exploiter l'eau minérale naturelle des établissements délivrée par les préfetures, actuellement accordée sans limitation de durée contrairement aux autorisations d'activité hospitalières, contribuerait à garantir la sécurité sanitaire des installations par une évaluation plus régulière.

#### **Les soins thermaux : un service médical rendu à confirmer**

Plusieurs pays prennent en charge les cures thermales<sup>318</sup> (Allemagne, Espagne, Hongrie, Islande, Russie et Tunisie). Les propriétés thérapeutiques des eaux sont souvent considérées comme acquises, dès lors qu'elles présentent un certain nombre de caractéristiques en termes de composition et/ou de température.

Seuls quelques pays se fondent sur des études cliniques ou des tests. Elles relèvent, en France, de l'Association française pour la recherche thermale (AFRETH) dont l'indépendance par rapport aux financeurs sera mieux assurée par une complète séparation entre conseil d'administration et conseil scientifique.

<sup>316</sup> Article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>317</sup> Association française pour la recherche thermale (AFRETH).

<sup>318</sup> Dans des proportions très variables, selon le profil des curistes (personnes âgées, affiliés à un certain régime), les soins prodigués, la prescription médicale.

## C - Diversifier l'offre thermale et adapter la durée des cures

Les stratégies de diversification de l'offre thermale engagées par les stations ne doivent pas faire l'impasse sur les conditions de viabilité des projets, à commencer par le niveau de la ressource en eau thermale ou les possibilités de recrutement de personnel spécialisé, sans oublier les contraintes financières.

En ignorant ces exigences, quelques stations, comme Saint-Lary-Soulan ou Lectoure, ont connu un échec relatif de leur tentative de diversification « thermoludique ». En revanche, l'activité de loisir, de type spa, indépendante du besoin en eau thermale, peut être complémentaire ou exclusive de l'offre conventionnée, comme aux États-Unis.

### **Les États-Unis, un modèle alternatif qui fonctionne à moindre frais**

Aux États-Unis, en 2015, 19 Md\$ de revenus ont été générés par les spas. Le pays présente un profil atypique : l'économie du bien-être s'est développée ces vingt dernières années, sans lien ou presque avec les éventuelles vertus thérapeutiques des eaux. Ainsi, malgré la présence de plus de 1 600 sources d'eau thermale, seuls 220 établissements, parmi les 24 400 spas du pays, disposent d'une source thermale. Seuls les systèmes assurantiels publics réservés à des publics ciblés (*Medicare* et *Medicaid*) prennent en charge, dans certains cas, une partie des frais au titre de soins complémentaires. Les établissements thermaux peuvent, de surcroît, bénéficier d'un soutien public en tant qu'industries liées au tourisme.

La durée gagnerait à être modulée à la baisse en fonction des patients et du problème de santé à traiter. Dès lors que le service médical rendu (SMR) serait défini par la Haute Autorité de santé, la substitution d'un système modulable au système forfaitaire actuel de 18 jours permettrait de proposer des séjours plus courts et, ainsi, de répartir la patientèle sur différents types de cure, pour un coût moindre pour l'assurance-maladie. La diversification est d'ores et déjà assumée par certains établissements thermaux, en-dehors de toute prise en charge.

## **D - Repenser l'aménagement du territoire**

La réflexion sur une mutualisation de l'activité n'a pas vraiment progressé en Occitanie. Le territoire de la communauté de communes Pyrénées-Vallées-des-Gaves en est une illustration, conjuguant multiplicité et proximité des stations, instabilité des modes de gestion et dégradation des équilibres financiers. Quatre stations y sont gérées par quatre personnes publiques distinctes.

Le transfert de l'activité thermale à l'intercommunalité<sup>319</sup>, compétente en matière de développement économique, serait de nature, par la spécialisation de chaque station, à favoriser une meilleure adéquation entre satisfaction des besoins de la clientèle et développement raisonné.

L'existence, dans certains cas, de bassins d'hébergement situés en-dehors de la commune siège de l'établissement thermal milite en faveur d'une telle mutualisation. Un choix pourrait ainsi être opéré à l'échelle intercommunale entre thermalisme médicalisé et thermalisme de loisir ou de bien-être, selon les spécificités et les atouts de chaque station.

L'accompagnement des investissements nécessaires aux restructurations potentielles pourrait être pris en charge par la région, dans le cadre d'une stratégie ciblée sur l'activité thermale, par-delà ses incidences touristiques. Dans son nouveau schéma de développement du tourisme et des loisirs (2017), la région envisage déjà un conventionnement avec les territoires pour la coordination et le suivi des projets, notamment, au cas par cas, avec les EPCI.

Il pourrait comporter un volet propre au thermalisme, avec la création d'un fonds public local de soutien à cette activité, d'un montant équivalent au plus à celui des aides locales actuellement allouées, qui viserait, pour les sites menacés de fermeture, à contribuer au développement d'activités nouvelles.

Des groupements thermaux, à la manière de ceux créés en Nouvelle-Aquitaine, pourraient aussi être instaurés en Occitanie et constituer un moyen de mutualiser les réflexions sur l'identité spécifique de chaque station, les offres innovantes ou la formation professionnelle. La création de la fédération thermale d'Occitanie en 2016 constitue un premier pas en ce sens.

---

<sup>319</sup> Lorsque la compétence est assise sur des biens indivis, la faisabilité juridique de son transfert vers une structure tierce étendue à d'autres collectivités que celles de leurs propriétaires devra être examinée.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les collectivités territoriales occitanes n'ont pas su opérer une distinction nette entre thermalisme médical et de bien-être. L'activité reste donc hybride, entre santé et confort, et ne génère pas systématiquement, loin s'en faut, des richesses pour les territoires concernés. Son modèle économique doit être impérativement revu.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

**À la CNAM, l'UNCAM et la HAS :**

- 1. dans le cadre de la prochaine révision de la convention nationale thermale après 2022, faire établir par la HAS un avis relatif à l'inscription ou à la radiation de chacun des actes et prestations thermaux sur la liste des actes et prestations ouvrant droit à prise en charge ou remboursement ;*
- 2. dans le cadre de la prochaine révision de la convention nationale thermale après 2022, étudier la possibilité de différencier les durées des cures selon les indications médicales, dès lors que la réalité du SMR aura été établie par la HAS.*

**À l'État :**

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

**Aux communes thermales occitanes :**

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

**À la région Occitanie :**

- 5. renforcer le groupement thermal mis en place à l'échelle de l'Occitanie ;*
  - 6. mettre en place un fonds public local de soutien à la restructuration de l'activité thermale.*
-

## Réponses

|   |     |
|---|-----|
| Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....  | 455 |
| Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....   | 457 |
| Réponse de la présidente du collège de la Haute Autorité de santé (HAS) .....   | 458 |
| Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés - Union nationale des caisses d'assurance maladie ..... | 459 |
| Réponse de la présidente de la région Occitanie.....  | 460 |
| Réponse du président du conseil départemental du Gers.....  | 462 |
| Réponse commune du président de la Communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves et du maire de Cauterets .....                                       | 463 |
| Réponse du maire d'Amélie-Les-Bains-Palalda.....  | 465 |
| Réponse du maire d'Ax-les-Thermes .....   | 469 |
| Réponse du maire de Bagnères-de-Bigorre .....   | 471 |
| Réponse du maire de Bagnères-de-Luchon .....  | 472 |
| Réponse du maire de Balaruc-les-Bains .....   | 474 |
| Réponse du maire de Barèges .....   | 480 |
| Réponse du maire de Cransac-les-thermes .....   | 481 |
| Réponse du maire de Lamalou-les-Bains .....   | 484 |
| Réponse du maire de Saint-Lary-Soulan .....   | 486 |
| Réponse du maire de Vernet-les-Bains.....   | 487 |
| Réponse de la présidente du conseil d'administration de l'Association française pour la recherche thermale (AFRETH) .....                                 | 488 |
| Réponse du président du Conseil national des établissements thermaux (CNETH) .....  | 495 |
| Réponse de la présidente de la Chaîne thermale du soleil (CTS) .....  | 500 |

### Destinataires n'ayant pas observation

|   |
|---|
| Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales |
| Directeur de l'Agence régionale de santé Occitanie, Pyrénées-Méditerranée                     |
| Président de la région Nouvelle-Aquitaine   |
| Maire de la commune d'Allègre-les-Fumades   |
| Maire de la commune d'Argelès-Gazost  |
| Maire de la commune de Castera-Verduzan   |
| Maire de la commune de Cazaubon - Barbotan-les-Thermes  |
| Maire de la commune du Boulou   |

### Destinataires n'ayant pas répondu

|  |
|--|
| Ministre de l'intérieur  |
| Président Sète Agglopôle Méditerranée  |
| Maire de la commune de Beaucens  |
| Maire de la commune de Capvern   |
| Maire de la commune de Lectoure  |
| Maire de la commune de Luz-Saint-Sauveur   |
| Maire de la commune de Salies-du-Salat   |
| Président du Syndicat intercommunal pour la modernisation et l'exploitation des thermes de Barèges |
| Directeur de la Station thermale de La Chaldette   |
| Président de la société d'économie mixte pour le développement touristique de la Lozère (SELO)     |

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ**

*Dans la partie B-2 et en conclusion, la Cour formule une recommandation nouvelle qui ne figurait pas dans le relevé d'observations provisoires (R.O.P.) précédemment transmis, concernant les autorisations d'exploiter une eau minérale naturelle à des fins thérapeutiques dans les établissements thermaux. En effet, il est proposé de porter ces autorisations, qui sont actuellement soumises à un délai de caducité (en l'absence de mise en service des installations dans un délai de cinq ans ou d'interruption de l'exploitation pendant trois années consécutives) à une durée déterminée dans l'objectif de mieux garantir la sécurité sanitaire des eaux thermales par une évaluation plus régulière des établissements thermaux.*

*Bien que ces autorisations soient délivrées, depuis l'adoption du décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007<sup>320</sup>, pour une durée illimitée, le Code de la santé publique (CSP) prévoit plusieurs procédures modificatives au titre des articles R. 1322-12 à R. 1322-15. L'exploitant de l'établissement thermal est notamment tenu de déclarer au préfet tout projet de modification des installations et des conditions d'exploitation qui peuvent donner lieu, selon la situation concernée, à une modification de l'autorisation ou à sa révision globale. Par ailleurs, comme en dispose l'article R. 1322-14 du CSP, dès lors que le maintien de certaines dispositions n'est plus justifié ou que des prescriptions supplémentaires s'imposent pour garantir la sécurité sanitaire des eaux thermales, un arrêté modificatif peut être pris par le Préfet.*

*Les exploitants des établissements thermaux sont par ailleurs tenus d'assurer une surveillance de la qualité de l'eau thermale distribuée et de se soumettre au contrôle sanitaire exercé par les Agences régionales de santé (ARS). Conformément aux dispositions de l'article R. 1322-40 du CSP, ce contrôle sanitaire comprend toute opération de vérification du respect des dispositions législatives et réglementaires relative à la sécurité sanitaire des eaux thermales et notamment l'inspection des installations, le contrôle des mesures de sécurité sanitaire mises en œuvre par l'exploitant ainsi que la réalisation d'un programme d'analyse de la qualité de l'eau. Par ailleurs, s'il est démontré que l'exploitation ou l'usage de l'eau constitue un danger pour la santé des personnes, il peut être demandé à l'exploitant de prendre toute mesure nécessaire pour protéger la santé des personnes ou être décidé d'interrompre l'exploitation selon les dispositions de l'article R. 1322-44-8 du CSP. Enfin, les agents habilités et assermentés de PARS peuvent réaliser, pour le compte du Préfet, des contrôles sur site et des*

---

<sup>320</sup> Décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine.

*inspections des établissements thermaux. Dans le prolongement, il peut être prononcé, le cas échéant, des sanctions administratives allant jusqu'à la suspension de la production et de la distribution de l'eau. Aussi, le dispositif législatif et réglementaire existant apparaît suffisant pour garantir la sécurité sanitaire des eaux thermales distribuées dans les établissements thermaux. Par ailleurs, le fait de limiter la durée des autorisations d'exploiter engendrerait une charge injustifiée, tant pour les exploitants des établissements thermaux que pour les services de l'État.*

*Dans ce document, au B-I, la Cour souligne la nécessité de renforcer le contrôle sanitaire de la qualité des eaux thermales pour la région Occitanie dans la mesure où le taux de non-conformité des prélèvements d'eau thermale évolue en 2016, entre 6 et 10 % environ selon la localisation du prélèvement. Il est à noter qu'une grande partie des non-conformités rencontrées sont le plus souvent ponctuelles et donnent lieu à des mesures de gestion ad hoc, selon les modalités de gestion proposées par circulaires<sup>321</sup>, permettant un rétablissement rapide de la qualité de l'eau. Depuis 2013, les modalités de surveillance et de contrôle sanitaire des eaux thermales ont été renforcées et sont précisées par l'arrêté du 22 octobre 2013 modifié<sup>322</sup> qui définit des programmes d'analyses et fixe des fréquences de prélèvements d'échantillons d'eaux par catégorie de soins thermaux. Basés sur les recommandations du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPPF), les critères de qualité microbiologique des eaux thermales retenus dans la réglementation française en 2000, à la ressource ainsi qu'aux points d'usage, sont particulièrement stricts. Ils visent à répondre à l'objectif de haute qualité microbiologique et de sécurité sanitaire des eaux thermales utilisées à des fins thérapeutiques auprès de patients potentiellement âgés, immunodéprimés ou atteints d'affections graves et chroniques. En outre, contrairement à l'eau potable, les traitements autorisés sur les eaux thermales sont très limités afin de préserver la valeur thérapeutique de ces eaux. Ils ne doivent en aucun cas modifier la composition de l'eau dans ses constituants essentiels autres que ceux faisant l'objet du traitement et ne visent qu'à prévenir les risques sanitaires spécifiques à certains soins. Hormis le cas particulier des piscines thermales qui peuvent faire l'objet*

<sup>321</sup> Circulaire DGS/VS4/2000/336 du 19 juin 2000 relative à la gestion du risque microbien lié à l'eau minérale dans les établissements thermaux et circulaire DGS/SD7A/2001/575 du 29 novembre 2001 relative à l'enquête sur le bilan de la mise en œuvre de l'arrêté du 19 juin 2000 modifiant l'arrêté du 14 octobre 1937 modifié relatif au contrôle des sources d'eaux minérales.

<sup>322</sup> Arrêté du 22 octobre 2013 modifié relatif aux analyses de contrôle sanitaire et de surveillance des eaux conditionnées et des eaux minérales naturelles utilisées à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal ou distribuées en buvette publique.



*des mêmes traitements de désinfection que les piscines à usage collectif, la désinfection chimique de l'eau thermale y est interdite. Au regard des éléments sus cités, le constat d'une qualité insuffisante des eaux thermales apparaît discutable, notamment en l'absence de données cliniques s'agissant des établissements thermaux de cette région.*

*Le thermalisme étant thérapeutique par nature, il semble que les terminologies « thermalisme médical » et « thermalisme de bien-être » soient inadaptées. Il est souhaitable d'employer préférentiellement le terme « thermoludisme » s'agissant des activités à caractère récréatif ou de bien-être utilisant de l'eau thermale, proposées dans certains établissements thermaux et centres thermoludiques.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*La Cour constate dans son rapport que certaines stations thermales situées au sein de cette région présentent une situation financière fragile pouvant remettre en cause la pérennité de leurs activités. De ce fait, la Cour observe que certaines stratégies d'investissement sont hasardeuses, car fondées sur des prévisions trop ambitieuses. Elles n'ont en effet pas entraîné d'augmentation significative de la fréquentation des établissements. Le maillage de l'offre de services au niveau du territoire régional amène certains établissements à être en concurrence entre eux au lieu de pouvoir apporter à leurs patients une offre variée et complémentaire. Il serait donc nécessaire de redéfinir ces activités sur le territoire régional, que ce soit dans la déclinaison des prestations proposées au titre de l'offre de soins ou bien dans l'équilibre entre les activités de santé et le développement d'activités commerciales connexes de type thermoludiques ou de bien-être.*

*Par ailleurs, une meilleure répartition des compétences entre les communes où se situent les établissements et l'intercommunalité serait de nature à rationaliser le déploiement de l'activité thermale sur le territoire, notamment par le renforcement des mutualisations. L'intercommunalité pourrait ainsi, comme le recommande la Cour, prendre en charge la gestion des activités thermales et assurer la mise en œuvre d'une stratégie cohérente, notamment par la définition d'une offre mieux répartie sur le territoire.*

*Dans le cadre du développement économique et touristique de la région, l'intercommunalité pourrait également, en lien avec la région, être responsable de la détermination et du suivi des programmes d'investissements afin de s'assurer de leur adéquation à la nécessaire restructuration du secteur et de la soutenabilité de leur financement par les établissements et les communes.*

*La mise en œuvre d'un fonds de soutien en faveur des établissements les plus en difficulté, financé par la solidarité au niveau local, pourrait également être envisageable, comme le recommande la Cour, afin de les accompagner dans une stratégie d'évolution durable de leur modèle économique.*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE  
DU COLLÈGE DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS)**

*La Haute Autorité de santé propose d'apporter les contributions jointes ce courrier.*

*La HAS souhaite insister sur la nécessité d'une part, de disposer d'un corpus suffisant de données scientifiques tant quantitatif que qualitatif ; d'autre part, que ce corpus distingue les bénéfiques cliniques des cures thermales indication par indication.*

*Il paraît donc indispensable de continuer à encourager toute action de recherche clinique visant à constituer ce corpus qui doit être acquis préalablement à toute évaluation par la HAS.*

*Le projet de rapport évoque la procédure d'avis de la HAS. La HAS peut apporter sur ce point des compléments d'information : malgré de nombreuses réunions (en 2007, 2008 et 2009) animées par la Direction de la sécurité sociale ce même article L. 162-1-7-2 du CSS n'a jamais fait l'objet d'un décret d'application. En revanche, son alter ego, l'article L. 162-1-7 du CSS, qui définit la liste des actes et prestations, a bénéficié d'un décret ayant permis l'établissement de cette liste par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam), avec des avis préalables de la HAS. A la recommandation de la Cour de mise en place effective de la procédure décrite à l'article L. 162-1-7-2 du CSS, avec notamment une évaluation par la HAS, la HAS suggère la réalisation préalable des étapes suivantes :*

- *La prise d'un décret d'application (voir remarque supra) ;*
- *Une description des soins médicaux remboursés, plus précise que ce qu'elle est actuellement, avec les soins effectivement réalisés, comprenant :*
  - *leur durée, leur fréquence, leur nature... ;*
  - *leurs indications, c'est-à-dire l'établissement d'une véritable « liste des soins thermaux », à l'instar de la liste des actes et prestations de l'article L. 162-1-7 du CSS.*

*La réalisation d'un bilan des études cliniques financées par l'AFRETH, en regard du périmètre de remboursement actuel des soins thermaux, et plus généralement l'acquisition suffisante de données scientifiques montrant l'intérêt de ces soins thermaux. En effet, en l'absence de telles données, la démarche s'expose au risque de nombreuses évaluations négatives de la HAS. Dans l'hypothèse où celles-ci seraient suivies par l'Uncam, la HAS insiste sur le risque de déremboursement massif de ces soins. Ce scénario, qui pourrait être à l'origine de la non prise du décret d'application dans les années ayant suivi la LFSS pour 2007, n'est pas discuté dans le projet de rapport.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE  
DES TRAVAILLEURS SALARIÉS - UNION NATIONALE  
DES CAISSES D'ASSURANCE MALADIE**

*Cette enquête, tout en s'appuyant sur l'analyse spécifique de la situation de la région Occitanie, vous conduit à deux recommandations ayant trait aux modalités nationales de prise en charge, par l'Assurance maladie, des soins thermaux.*

*L'encadrement des cures thermales repose depuis une vingtaine d'année sur une convention nationale organisant les rapports entre l'Assurance maladie et les établissements thermaux, ce qui a notamment conduit à une normalisation des tarifs des soins thermaux. La dernière convention nationale thermale, signée le 8 novembre 2017 pour la période 2018-2022, fixe à cet égard plusieurs objectifs : mettre l'accent sur l'égal accès des assurés sociaux à un thermalisme de qualité, tant sur le plan thérapeutique que celui de la sécurité sanitaire et des normes existantes pour les installations, poursuivre la démarche de maîtrise médicalisée des dépenses thermales déjà initiée dans les conventions antérieures, tenir compte des processus d'évaluation et d'expérimentation de nature à renforcer l'efficacité thérapeutique des traitements thermaux et, enfin, concourir à une démarche de recherche et d'observation de l'amélioration du service thermal rendu.*

*La Cour s'inscrit dans cette approche conventionnelle et émet deux recommandations dans la perspective d'une future révision de la convention nationale.*

*La première recommandation de la Cour vise à faire établir par la HAS un avis relatif à l'inscription ou à la radiation de chacun des actes et prestations thermaux ouvrant droit à charge ou remboursement. Cette recommandation fait écho au constat que si les actes en rapport avec le thermalisme (consultations, pratiques médicales complémentaires) sont effectivement inscrits à la nomenclature générale des actes professionnels depuis sa version initiale, aucune nouvelle inscription d'acte en rapport avec le thermalisme n'a eu lieu depuis 1995. Depuis cette date, aucun nouvel avis de la HAS n'a ainsi été produit pour l'inscription d'actes relatifs au thermalisme. C'est pourquoi l'Assurance maladie accueille favorablement cette recommandation, tout en insistant d'une part sur la nécessaire coordination de ces travaux avec les missions de l'AFRETH et d'autre part sur l'ampleur de l'ambition ici affichée.*

*La Cour recommande également d'« étudier la possibilité de différencier les durées des cures selon les indications médicales, dès lors que la réalité du SMR aura été établie par la HAS ». Cette perspective apparaît également pertinente et devra être discutée, avec les partenaires conventionnels, en amont de la prochaine convention.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE**

*Avant de répondre de manière plus précise à vos recommandations, je souhaite tout d'abord vous faire part des actions engagées par la Région Occitanie dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs, adopté lors de l'Assemblée Plénière du 30 juin 2017, et qui constituent à mon sens des éléments de réponse tangibles à certaines observations contenues dans le rapport.*

*En effet, dès le début de l'année 2018, le Conseil Régional a missionné le cabinet « EY » pour effectuer un état des lieux et définir une stratégie et un programme d'action de la future politique de développement des filières thermales et le bien-être / thermo-ludisme de la Région Occitanie Pyrénées Méditerranée, à l'horizon 2030. Les résultats de cette mission viennent d'être rendus et feront l'objet de plans d'actions opérationnels, dès l'année 2019.*

*L'étude a tout d'abord révélé le rôle de « leader » que doit prendre la région Occitanie en matière de thermalisme avec :*

- 188 000 curistes, 6 millions de nuitées qui positionne la région pour la 1ère région thermique française ;
- 120 millions de retombées économiques directes (les curistes dépensent en moyenne 40 à 50 euros par jour) ;
- Près de 2 000 emplois directs ;
- 29 stations thermales en Occitanie caractérisées par une très grande hétérogénéité (thérapeutique et sur le plan économique avec des capacités d'investissement et de développement très inégales).

Par ailleurs, l'étude met en exergue les forts besoins en investissements de la filière thermique, dont les projets nécessitent d'être attractifs pour les investisseurs publics et privés.

La stratégie proposée se structure en 3 axes :

- augmenter « l'effet de levier » des investissements régionaux notamment par la possibilité de mettre en place un comité des financeurs, par le lancement d'appels à manifestation d'intérêts de projets de sites ou encore par la mise en place d'un système d'évaluation de l'impact économique de la filière thermique ;
- faire du thermalisme et du thermoludisme des leviers de développement Touristique pour les Territoires : « Cluster tourisme et thermalisme », solution de transport gare/station thermique et station/sites touristiques ;
- conforter la place de numéro 1 de la destination thermique occitane en misant sur la qualité et l'innovation : campagne de communication à l'occasion des « Thermalies », études stratégiques préalables aux investissements (par station), participation aux rencontres européennes du thermalisme, etc.

Sur la question de la nécessité de mettre en place un fonds public local de soutien à la restructuration de l'activité thermique, plusieurs actions viennent d'être initiées et aboutiront dès 2019.

La Région Occitanie, en partenariat avec la Banque Européenne d'investissement, a décidé de la création d'un fonds d'intervention tourisme doté de 100 millions d'euros, géré par un gestionnaire dédié. Ce fonds est mobilisable par les porteurs de projets publics, parapublics et privés en phase de création ou de développement, sous la forme de prêts subordonnés. Il est destiné à mobiliser les financements bancaires et à combler en partie la défaillance du marché en intervenant aux côtés des acteurs bancaires, qui participent, sous forme de prêts classiques. Les premiers dossiers d'investissement seront examinés par le gestionnaire du Fonds tourisme dès 2019, parmi lesquels figureront les stations thermales.

---

*En effet, les outils régionaux d'accompagnement de la filière, essentiellement sous forme de subvention, restent insuffisants pour répondre à l'urgence d'investir formulée par les stations thermales. À ce stade nous avons recensé environ 100 projets liés au thermalisme totalisant 280 M€ d'investissements.*

*De même, une réflexion est en cours pour s'appuyer sur la politique foncière régionale, afin d'accompagner les mutations des stations thermales régionales, en partenariat avec d'autres institutions (Caisse des Dépôts) et des partenaires privés.*

*Enfin, la future politique d'investissement de la filière thermique ne pourra être efficace sans qu'elle soit accompagnée par une stratégie marketing, de promotion et de communication forte. Cette stratégie se déploiera notamment au travers de la Commission Thermale, mise en place par le Comité Régional du Tourisme d'Occitanie.*

*Ainsi, et comme vous pouvez le constater, la Région Occitanie, consciente de sa responsabilité en la matière, mène des actions fortes visant à maintenir sa position de premier rang en France. Dès 2019, une nouvelle stratégie en faveur de la filière thermique en Occitanie sera mise en œuvre, permettant ainsi de structurer et de consolider celle-ci, essentielle pour le territoire régional et son économie.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU GERS**

*Pour ce qui concerne ma collectivité et comme j'ai pu le signifier à la Chambre Régionale des Comptes lors des conclusions de son rapport spécifiquement applicable au Gers, j'ai mis en œuvre un plan de sortie de l'activité thermique, ce qui est d'ores et déjà effectif pour le site de Lectoure et qui le sera pour la station de Castéra-Verduzan au terme de l'année 2019.*

---

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ  
DE COMMUNES PYRÉNÉES VALLÉES DES GAVES  
ET DU MAIRE DE CAUTERETS**

*Nous prenons note de l'analyse du marché actuel du thermalisme, nombre de clients, nombre de stations, nombre d'indications thérapeutiques, contexte réglementaire, modes de gestion publics et privés...*

*Concernant la situation singulière du territoire de la Vallée des Gaves dans les Hautes-Pyrénées, nous vous apportons quelques précisions :*

- *la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves n'a pas pu intégrer de compétence thermique ;*
- *les quatre stations thermales bénéficient de mode de gestion divers, Argelès-Gazost et Luz Saint-Sauveur en régie municipale, Barèges par le biais d'un syndicat de communes, Cauterets par l'intermédiaire d'une commission syndicale qui a créé une Société Publique Locale pour en assurer la gestion.*

*La diversification de l'utilisation des eaux thermales vers le bien-être et le ludisme ont été primordiales pour garantir la pérennité de nos activités touristiques. Comme vous le relevez, une station thermale peut être adossée à une station de sports d'hiver ou de quatre saisons. Aussi est-il important de pouvoir diversifier l'offre de loisirs offerte à nos habitants et nos visiteurs en bénéficiant des bienfaits d'une ressource locale de qualité et non délocalisable. C'est aussi l'occasion de tirer profit sur toute l'année de structures adaptées. L'impact en termes d'économie locale et d'emplois eux-mêmes non délocalisables présente un enjeu primordial pour nos fragiles vallées.*

*À l'été 2017, l'« Agence Touristique des Vallées de Gavarnie », office de tourisme intercommunal, a vu le jour. Elle regroupe les anciens offices de tourisme d'Argelès Gazost, Barèges, Gavarnie Gèdre, Pierrefitte Soulom Adast et du Val d'Azun. Elle a contractualisé avec les offices communaux de Luz Saint Sauveur et de Cauterets. Au sein de son conseil d'administration, un poste est réservé à un représentant des stations thermales du territoire.*

*Dès 2019, l'agence initiera des actions communes du thermalisme en matière de marketing et promotion avec une présence mutualisée sur les salons professionnels, une première étape vers le rapprochement tant souhaité de nos établissements. De même sous l'égide de la fédération thermale des Hautes-Pyrénées et du comité départemental du tourisme « Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement » nos stations participent au salon des Thermalies à Paris. La collaboration et l'émulation collective guident cette action d'envergure.*

*Pour préciser votre rapport public annuel notez également que :*

- *le rapport fait état d'investissements thermaux réalisés à Cauterets entre 2011 et 2016. À ma connaissance, ceux-ci ont quasi-exclusivement abondé la création de notre centre thermoludique, les Bains du Rocher, dont la finalité était d'offrir une nouvelle offre commerciale sans lien direct avec le thermalisme médical. Comme le constate votre rapport, cet investissement ne visait pas à enrayer la baisse de fréquentation du thermalisme médical ;*
- *notre commune a également subi le dépôt de bilan de son casino à la suite d'une reprise d'activité « mal maîtrisée » par un repreneur inexpérimenté. Beaucoup de nos curistes en sont affectés et les recettes financières de la commune en ont été impactées.*

*D'autres facteurs de difficulté pour nos établissements thermaux existent également :*

- *depuis quelques années, nos médecins thermaux ont abandonné une action de promotion du thermalisme : ils profitaient alors de leurs périodes d'inactivité pour parcourir le territoire national et promouvoir leur activité notamment auprès des médecins prescripteurs. Il en résulte désormais une perte de notoriété de notre destination et de sa fréquentation thermale ;*
- *nos thermes peinent à recruter et à conserver leur direction d'établissements. Il en résulte notamment que les démarches qualité sont mal assurées... quand elles existent, avec beaucoup de conséquences négatives pour les prestations fournies et l'attractivité de l'activité thermale ;*
- *Enfin, le modèle économique de nos stations thermales interroge : le prix des prestations fournies est fixé par l'assurance maladie, et le payeur n'est pas le curiste.*

*Les conséquences n'en sont pas négligeables pour nos entreprises thermales :*

- *les pertes sèches sont importantes ; aucune modulation tarifaire n'est possible, et, de toutes façons, même si cela était possible, elle n'affecterait pas le comportement du curiste parce qu'il n'est pas le payeur. Il est donc impossible d'optimiser et réguler la fréquentation des thermes, avec, pour conséquence, chaque année, des périodes de surfréquentation des thermes, sources d'insatisfaction des patients, et de longues périodes d'exploitation peu fréquentées... et au final un manque de rentabilité des exploitations et une fidélisation difficile de la clientèle ;*



- *pour prospérer, nos établissements n'ont d'autre choix que de baisser drastiquement leurs charges, tout en conservant une forte attractivité pour les curistes... une équation qui ne peut trouver de solution qu'en mutualisant les établissements, l'exemple des grands groupes thermaux en est une illustration... au risque de créer des monopoles... et d'augmenter d'autant les pertes pour les clients, la sécurité sociale et les établissements thermaux...*

*Conjugées à la baisse de la capacité financière des collectivités supportant ces entreprises publiques, ces constats prennent aujourd'hui un relief tout particulier et appellent à une recherche intensive et urgente de solutions.*

### **RÉPONSE DU MAIRE D'AMÉLIE-LES-BAINS-PALALDA**

*En préambule, je souhaiterais revenir sur la définition même du thermalisme. Le thermalisme peut se définir comme l'émergence en un lieu géologiquement remarquable (zone tellurique par affrontement des plaques tectoniques ou zone volcanique) d'une eau singulière par : sa thermalité (température), sa composition chimique, son biotope.*

*Les potentialités d'exploitation de cette ressource naturelle sont extrêmement variées : production d'énergie, utilisation médicinale, produits induits par le biotope à visée thérapeutique (dermatologie, voies respiratoires, appareil digestif) et bien entendu une utilisation médicale.*

*Sur ce dernier aspect, j'aimerais faire un aparté sur la démographie médicale, que je me permets de qualifier, d'insuffisante compte tenu d'un *numerus clausus*, à ce jour, mortifère. En effet, la désertification médicale qui résulte des politiques publiques initiées depuis les années 1990 engendre deux problématiques. Tout d'abord, la mise en danger des citoyens qui n'ont plus accès aux soins en dehors des heures ouvrables des cabinets médicaux. Le Centre Hospitalier de Perpignan et le SAMU sont distants de plus de 40 kilomètres de la localité. De même, il est à noter la présence d'une clinique à 10 kilomètres d'Amélie-les-Bains-Palalda mais qui ne pratique pas les interventions à domicile. Dans ces conditions, qu'advient-il de nos concitoyens en cas d'urgence vitale ? Les services des sapeurs-pompiers, tout en effectuant un travail remarquable, interviennent sans l'appui d'un médecin ce qui fragilise leurs missions de secours dans de nombreux cas. La seconde difficulté soulevée par cet aspect consiste à créer une véritable discrimination pour les populations rurales. Au moment où toutes les catégories sociales sont accablées par une pression fiscale que l'on peut qualifier d'insoutenable, l'on peut s'interroger sur la qualité du service public rendu à l'utilisateur.*

*Je désire à présent revenir sur la première recommandation formulée par la Cour des Comptes et consistant à solliciter de la Haute Autorité de Santé (HAS) le maintien ou non de la prise en charge, par l'assurance maladie, de certains soins thermaux.*

*À ce stade, je peux concéder que le Service Médical Rendu (SMR) est, sans doute, à affiner. Les études diligentées par la filière via l'Association Française pour la Recherche Thermale (AFRETH) tout en s'avérant indispensables peuvent apparaître comme insuffisantes. Mais il est à noter qu'il s'agit là des seules études existantes. En effet, la carence entourant l'enseignement de la thérapeutique thermale dans les facultés de médecine nuit gravement à la notoriété de celle-ci. Ce principe concourt principalement à l'absence de recherche scientifique dans ce domaine par les universités hospitalières. Dans ces conditions, il serait judicieux que l'État s'investisse dans ce dossier et considère ladite thérapeutique à sa juste valeur. Cette disposition permettrait sans doute à l'HAS de statuer souverainement en la matière.*

*Aussi, j'aspirerais à revenir sur la notion de coût évoqué dans le rapport. Il est vrai que celui-ci se focalise sur l'évolution des remboursements des cures thermales. J'admets que des études en ce sens ont été réalisées dans les années 1980 et qu'il conviendrait sans nul doute de les réactualiser en fonction des avancées constatées dans le domaine en question. Il n'en demeure pas moins, qu'il eut été opportun de mettre en exergue les économies générées par les soins thermaux (diminution : des arrêts de travail, des hospitalisations et autre consommation de produits médicamenteux) pour l'assurance maladie.*

*Ceci étant dit, je voudrais aborder la préconisation qui consisterait à transférer l'activité thermale des établissements publics, à l'intercommunalité. Selon le rapport, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), compétents en matière de développement économique seraient « de nature, par la spécialisation de chaque station, à favoriser une meilleure adéquation entre satisfaction des besoins de la clientèle et développement raisonné ».*

*Au cas particulier d'Amélie-les-Bains-Palalda, cette recommandation me paraît difficilement envisageable, les deux établissements thermaux de la localité étant gérés par un opérateur privé. D'ailleurs, il en va de même pour l'autre établissement thermal (Prats-de-Mollo-La Preste) présent sur le territoire de la communauté de communes à laquelle appartient Amélie-les-Bains-Palalda.*

*Au-delà de cet exemple particulier, cette recommandation de portée générale, se heurte à des obstacles juridiques qui nécessiteraient à l'évidence une modification du cadre législatif et réglementaire qui n'est pas évoquée par la Cour des Comptes.*

*La principale difficulté concernerait le maintien de l'exercice de certaines compétences connexes par les communes thermales concernées. Par exemple, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne prévoit en son article 69 que les communes érigées en station classées de tourisme, au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ont pu déroger au principe de transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme, dont création d'offices de tourisme ». Ce qui fut le cas pour Amélie-les-Bains-Palalda. Par souci de cohérence, il conviendrait donc de revoir cet aspect et rendre obligatoire le fait qu'il reviendrait à l'intercommunalité d'assurer la promotion des communes classées de tourisme et dotées d'un établissement public thermal.*

*Dans cette hypothèse, et afin de financer les actions à mettre en œuvre, le produit de la taxe de séjour (intégralement ou partiellement) perçu par les communes devrait être transféré à l'EPCI. Sachant qu'une modification des dispositions législatives en vigueur devrait être engagée. En effet, à ce jour, aucun texte réglementaire n'impose un tel transfert de recette.*

*Par ailleurs de mon point de vue, le transfert de tout ou partie de la compétence « thermalisme » aux intercommunalités imposerait sans doute de revoir le statut des casinos municipaux qui devraient dès lors relever de l'EPCI dans un souci de gestion globale de l'environnement festif de la station, plutôt que de demeurer dans le giron communal. Là encore, l'article L. 321-1 du Code de la sécurité intérieure n'offre pas, à ce jour, une telle possibilité. Il faudrait alors, modifier l'intégralité du corpus juridique relatif à la gestion et l'exploitation des casinos et par ailleurs envisager la mise à disposition des bâtiments communaux (quand cela est le cas) voire le transfert de propriété de ces derniers ainsi que le transfert du prélèvement brut des jeux à l'EPCI.*

*Aussi, un tel transfert pourrait faire naître des difficultés en ce qui concerne la mise à disposition de certains biens meubles ou immeubles et en particulier les sources thermales. En effet, certaines d'entre-elles sont la propriété des communes et concourent au fonctionnement des établissements thermaux. Dans ces conditions, des collectivités locales ont fortement investi en vue d'en sécuriser l'émergence et d'en revoir les conditions d'acheminement. Pour ces motifs, celles-ci perçoivent une redevance destinée, pour partie, à compenser les investissements réalisés. Par conséquent, la gestion intercommunale d'une telle compétence nécessiterait la révision des contrats en cours au profit de l'EPCI.*

*Autrement dit, même si cette recommandation consistant à transférer de plus en plus de compétences au sein du bloc communal en*

*faveur de l'intercommunalité semble relever d'une évolution « dans l'air du temps » ; elle se révèle, à l'analyse, plus complexe à mettre en œuvre qu'il n'y paraît.*

*D'une manière générale, le transfert de ce qui constitue la principale activité et richesse des communes thermales ne serait-il pas à même, sur le moyen terme, de remettre en cause leur existence. Il est vrai que dans un contexte de raréfaction des ressources, les conséquences s'avèreraient financièrement désastreuses pour les collectivités concernées. Comme le rappelle d'ailleurs le rapport en sa page 7, 90 % des communes thermales occitanes ont une population inférieure à 5 000 habitants.*

*Dans ces conditions, il est à craindre que la politique d'aménagement définie au lendemain du second conflit mondial, consistant à rechercher dans le cadre géographique de la France une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique (pour un plan national d'aménagement du territoire, 1950) s'avère chimérique.*

*Pour rappel ce document renferme trois idées fortes notamment le fait que l'aménagement du territoire apparaît à la fois comme une exigence de justice spatiale, mais aussi comme une exigence économique. Enfin, l'aménagement du territoire introduit l'idée d'une spécialisation fonctionnelle des territoires.*

*Comme d'ailleurs le reconnaît le rapport lui-même, l'activité thermique rayonne sur l'économie de la vallée rurale du Vallespir en général et d'Amélie-les-Bains-Palalda en particulier. Le rapport laissant transparaître que 800 emplois de la Commune résultent de l'exploitation des établissements thermaux. Pour ces motifs, et comme sans doute pour l'ensemble des stations thermales de la Région Occitanie, il apparaît que toute disposition visant à abaisser la fréquentation de la station aurait des conséquences désastreuses sur un territoire et une commune au chômage endémique. Selon les chiffres de l'Insee 17,9 % de la population de ville se trouvait sans emploi en 2015 et 21,2 % sur le périmètre couvert par la Communauté de Communes du Haut Vallespir.*

*Pour autant, je m'accorde sur le fait qu'il pourrait être envisagé de renforcer une mutualisation de moyens (communaux et intercommunaux) pour favoriser les actions de promotion du territoire concerné en matière culturelle, environnementale, sportive...*

*L'expérience montre en effet que le choix d'une station thermique pour y effectuer une cure relève en premier lieu de l'affection à traiter, mais repose également sur des critères plus larges, tel que l'environnement dans la mesure où plusieurs stations sur le territoire national ont la possibilité de traiter le patient pour une même affection. Là encore, la faible implication des pouvoirs publics sur la thérapeutique thermique dans*

*son ensemble empêche sans doute d'arrêter un choix de la destination sur des critères purement scientifiques.*

*Pour conclure et de façon globale, le thermalisme est une richesse écologiquement très importante. Aussi, il semble réducteur de vouloir circonscrire celui-ci à une activité de loisir. De plus, il apparaît que l'évaluation portant sur la thérapeutique thermale et les collectivités locales en Occitanie privilégie les critères économiques. Celle-ci devrait également prendre en considération des critères sociaux et environnementaux afin d'avoir une vue d'ensemble plus large aux yeux des décideurs locaux.*

## **RÉPONSE DU MAIRE D'AX-LES-THERMES**

### **1 - Un modèle économique fragile**

*Sur la concurrence entre stations : les agréments médicaux accordés par l'Administration aux stations thermales sont justifiés par la composition des eaux minérales et leurs propriétés thérapeutiques. S'il est exact que plusieurs stations pyrénéennes dispensent des traitements en rhumatologie ou en voies respiratoires, les raisons en tiennent à la proximité des gisements hydrominéraux. Il n'est pas envisageable de déplacer géographiquement ces ressources et, dès lors, toute démarche consistant à rationaliser l'offre thermale d'une région serait difficilement opérationnelle et ne pourrait résulter que d'une démarche nationale et non d'un arbitrage de la Région.*

### **2 - Sur la pérennité de l'activité des stations thermales**

*Concernant les impacts « mitigés » sur les finances locales, le rapport relève à juste titre le caractère atypique de ces finances, marquées par des dépenses importantes motivées par l'accueil d'un grand nombre de curistes, que compensent néanmoins en grande partie les recettes que les collectivités tirent de l'activité thermale. L'analyse montre qu'à cet égard le caractère public ou privé de la gestion des thermes influe peu. La gestion privée des thermes d'Ax-les-Thermes par le groupe Eurothermes ne semble pas être un exemple de dynamique de développement économique, quant à la Chaîne Thermale du Soleil, certes elle est dans la dynamique mais si elle avait le monopole des stations thermales, on pourrait s'interroger sur l'incidence que cela pourrait avoir. Par contre, il est insisté à juste titre sur la nécessaire pérennité de l'activité thermale pour permettre l'amortissement sur la durée des efforts de financement consentis.*

*Cette pérennité est la préoccupation première des acteurs de la filière, qu'ils soient publics ou privés. À cet égard il convient de remarquer que le problème de la démographie médicale concerne toutes les stations françaises, quelle que soit leur taille, et plus largement toute l'offre de soins. Des solutions commencent d'être mises en œuvre comme le salariat des médecins ; elles méritent d'être relevées.*

*De la même façon, l'amélioration des ressources des stations en matière d'ingénierie financière ou juridique a été récemment relevée par la Région et devrait figurer dans les objectifs de la stratégie régionale en matière de thermalisme en cours d'élaboration.*

### **3 - Sur la surveillance de l'eau thermale**

*La pérennité de l'activité thermale s'accommoderait difficilement avec la précarisation des autorisations d'exploiter l'eau minérale paradoxalement recommandée par le rapport. En effet, s'agissant d'une activité à fortes immobilisations et donc à temps de retour long, la création d'une incertitude itérative sur le statut de l'eau minérale, élément existentiel de la médecine thermale, dérouterait les investisseurs publics ou privés et désorienterait la Région dont on recommande par ailleurs qu'elle mette en place un fonds public d'aide structurelle à l'activité thermale. De plus, l'eau thermale est sous la haute surveillance de l'ARS, tant en quantité qu'en qualité, la garantie est donc bien assurée par l'ARS et il est inutile de remettre en jeu la labellisation « eau minérale naturelle ».*

### **4 - Sur le groupement thermal à l'échelle de l'Occitanie**

*La Fédération Thermale d'Occitanie (FTO) a été constituée le 15 septembre 2016. Son assemblée constitutive réunissait la quasi-totalité des maires des communes thermales et des responsables des établissements thermaux d'Occitanie, dans les locaux et sous les auspices du Conseil Régional à Toulouse. Le groupement thermal régional dont la création est recommandée, existe donc, même s'il est de création récente, comme la région elle-même.*

#### Les trois objectifs prioritaires de la FTO concernent :

- *le développement économique de la filière ; la première étape consistant en un état des lieux qui a été pris en charge par la Région et dont le rendu est attendu incessamment en même temps que le plan stratégique qui en découlera ;*
- *la communication en faveur de la filière, en partenariat avec le Comité Régional du Tourisme ;*

- *l'initiation d'une démarche d'innovation collaborative pour exploiter la richesse de la région en entreprises innovantes et en laboratoires universitaires ou privés, et pour exploiter les latitudes d'expérimentation permises à l'échelle régionale.*

*La FTO progresse dans chacun de ces domaines en étroite concertation avec le Conseil Régional d'Occitanie et ses services, dans le cadre de ses compétences économiques.*

*En ce qui concerne le lien entre service médical rendu et prise en charge, il me paraît judicieux que la Chambre Régionale des Comptes se tourne vers la Fédération Nationale qui a participé aux études et qui travaille avec l'HAS et l'assurance maladie.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE BAGNÈRES-DE-BIGORRE**

*La commune de Bagnères-de-Bigorre est classée Station de Tourisme. À ce titre, ses dépenses d'investissement et de fonctionnement (espaces verts, déneigement à la Mongie) sont supérieures à la moyenne de la strate des communes de même catégorie.*

*Ainsi, tourisme et thermalisme sont complémentaires, une station thermale représente une destination de soins, mais également de séjour, les attentes des curistes (séjour hors domicile personnel de trois semaines) ayant évolué à la hausse en termes d'exigences qualitatives.*

*Au cas particulier de Bagnères-de-Bigorre, la collectivité (commune) est largement majoritaire dans la SEM d'exploitation. La commune perçoit un loyer pour les murs qui lui permet de rembourser les emprunts liés à l'investissement engagé.*

*Aucune subvention n'est versée à la SEM qui dégage des résultats d'exploitation bénéficiaires.*

*Des décisions de gestion ont été prises au regard des besoins en médecins thermaux notamment par un salariat dès 2018, et des réflexions sont engagées sur un potentiel d'évolution de soins de durée plus courte.*

*Le transfert de l'activité thermale à l'intercommunalité n'est pas envisagé, le pouvoir de décision au niveau de la commune étant plus motivant et plus efficace, au regard des incertitudes liées aux conditions de délibérations d'une Communauté de Communes.*

*En effet, la commune bourg-centre n'est pas majoritaire au sein de la Communauté de Communes de la Haute-Bigorre, et donc pourrait rencontrer un frein à des investissements jugés indispensables.*

## **RÉPONSE DU MAIRE DE BAGNÈRES-DE-LUCHON**

### ***Un modèle économique fragile***

*Sur la concurrence entre stations : les agréments médicaux accordés par l'Administration aux stations thermales sont justifiés par la composition des eaux minérales et leurs propriétés thérapeutiques. S'il est exact que plusieurs stations pyrénéennes dispensent des traitements en rhumatologie ou en voies respiratoires, les raisons en tiennent à la proximité des gisements hydrominéraux. Il n'est pas envisageable de déplacer géographiquement ces ressources et, dès lors, toute démarche consistant à rationaliser l'offre thermique d'une région serait difficilement opérationnelle et ne pourrait résulter que d'une démarche nationale et non d'un arbitrage de la Région.*

### ***Sur la pérennité de l'activité des stations thermales***

*Concernant les impacts « mitigés » sur les finances locales, le rapport relève à juste titre le caractère atypique de ces finances, marquées par des dépenses importantes motivées par l'accueil d'un grand nombre de curistes, que compensent néanmoins en grande partie les recettes que les collectivités tirent de l'activité thermique. L'analyse montre qu'à cet égard le caractère public ou privé de la gestion des thermes influe peu. Par contre, il est insisté à juste titre sur la nécessaire pérennité de l'activité thermique pour permettre l'amortissement sur la durée des efforts de financement consentis.*

*Cette pérennité est la préoccupation première des acteurs de la filière, qu'ils soient publics ou privés. À cet égard il convient de remarquer que le problème de la démographie médicale concerne toutes les stations françaises, quelle que soit leur taille, et plus largement toute l'offre de soins. Des solutions commencent d'être mises en œuvre comme le salariat des médecins ; elles méritent d'être relevées.*

*De la même façon, l'amélioration des ressources des stations en matière d'ingénierie financière ou juridique a été récemment relevée par la Région et devrait figurer dans les objectifs de la stratégie régionale en matière de thermalisme en cours d'élaboration.*

### ***Sur la surveillance de l'eau thermique***

*La pérennité de l'activité thermique s'accommoderait difficilement avec la précarisation des autorisations d'exploiter l'eau minérale paradoxalement recommandée par le rapport. En effet, s'agissant d'une activité à fortes immobilisations et donc à temps de retour long, la création d'une incertitude itérative sur le statut de l'eau minérale, élément existentiel de la médecine thermique, dérouterait les investisseurs publics ou privés et désorienterait la Région dont on recommande par ailleurs qu'elle mette en place un fonds public d'aide structurelle à l'activité thermique.*



*Par ailleurs, un certain nombre d'effort sur la qualité de de notre établissement thermal sont entrepris par la ville de Bagnères-de-Luchon, il bénéficie d'un label qualité avec la certification Aquacert avec un taux de conformité de 98 % et d'un suivi régulier au-delà des préconisations légales. En effet, un système de surveillance très pointu a été mis en place garantissant pérennité et qualité de la ressource.*

### ***Sur la stratégie de développement thermal de Bagnères-de-Luchon***

*La Ville de Bagnères-de-Luchon a initié dès 2008 une stratégie de développement de l'activité. La Ville s'est ainsi engagée dans une stratégie de diversification et de renouvellement de ses équipements, avec notamment la restructuration du volet bien-être à partir de 2009.*

*Plus récemment, la ville ayant conscience que ses thermes étant un fleuron économique et touristique de notre territoire a voté lors de son conseil municipal du 7 novembre 2018 une délibération approuvant le lancement d'un Appel à manifestation d'intérêt visant à la recherche d'un exploitant et investisseur pour les Thermes de Luchon.*

*Dans le cadre d'un développement touristique et économique, plusieurs axes stratégiques ont été arrêtés afin d'inscrire les thermes dans une dynamique de développement. Concrètement, il s'agit de mettre en œuvre un projet permettant :*

- de remettre l'outil thermal en bon état de fonctionnement de façon à répondre à une demande croissante à l'échelle nationale ;*
- de satisfaire quantitativement et qualitativement la demande d'activités thermo-ludiques et de bien-être ;*
- d'inscrire les Thermes de Luchon dans le tourisme et le thermalisme de demain en explorant les possibilités d'investir dans de nouvelles orientations et en faisant converger les thermes avec celle de la destination Luchon : une ville-station active tournée vers la santé, le sport et le bien être dans un cadre remarquable de montagne.*

*Ces axes sont susceptibles d'être compatibles avec la stratégie de divers opérateurs privés qui souhaiteraient s'associer aux destinées de la station de Luchon. C'est pourquoi la ville de Bagnères-de-Luchon ouvre la gestion de ses thermes à la voie d'une gestion privée.*

*À noter, conformément aux recommandations de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie, nous avons pris en compte la nature industrielle et commerciale du service, en faisant évoluer le service public administratif des thermes en service public industriel et commercial.*

### ***Sur les retombées économiques***

*Un curiste génère plus 500 € de chiffre d'affaire pour l'établissement thermal. Soit pour les thermes de Luchon un chiffre d'affaire de 6,3 millions d'euros. À ces retombées économiques, il faut ajouter toutes les retombées connexes (hébergement, loisirs, restauration) générées par les curistes qui représentent pour le territoire 15 millions d'euros.*

*Le bilan été 2018 de l'observatoire d'activité touristique G2A (qui suit le réseau des stations de montagne des Pyrénées) montre clairement l'impact de l'activité thermique sur l'activité économique de Bagnères de Luchon, puisque Bagnères-de-Luchon est le premier site thermal du réseau et en représente 30 % de part de marché et que l'activité thermique génère plus de 200 000 nuitées sur notre ville soit 30% du total des nuitées des stations thermales du réseau (soit deux fois plus que la deuxième station thermique du réseau). En outre, cette étude confirme l'impact positif du thermalisme sur l'activité touristique dans les ailes de saison, ce qui permet à Bagnères-de-Luchon d'être en tête des stations de montagne du réseau pyrénéen avec 868 300 nuitées.*

*Sans thermalisme, c'est toute l'économie du territoire qui est mise en danger.*

### ***Sur le transfert de la gestion thermique aux EPCI***

*Les exemples cités dans le rapport ne prennent pas en compte les réalités territoriales et l'hétérogénéité des EPCI. Si certains EPCI ont des ressources financières importantes ce n'est pas le cas sur tout le territoire national et notamment en ce qui concerne la Communauté de communes Pyrénées Haut-garonnaises qui aurait des difficultés certaines à assurer les investissements nécessaires à l'activité thermique.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE BALARUC-LES-BAINS**

*En tant que Maire de la commune de Balaruc-les-Bains, 1<sup>ère</sup> station thermique de France et a fortiori de l'Occitanie, je me permets d'apporter quelques commentaires, qui seront publiés en annexe du rapport.*

*La Cour des Comptes relève dans son rapport :*

*Dans la partie I - Les stations thermales n'ont pas fait le choix entre santé et tourisme.*

*Dans la partie II - Le modèle économique se révèle fragile.*

*Dans la partie III - La politique thermique doit donc faire l'objet d'une stratégie plus claire où les activités thermo-ludiques pourraient tenir une place plus importante.*

*Comme précisé dans le rapport, ces remarques ne s'appliquent absolument pas au cas de Balaruc-les-Bains. Appartenant toutefois à l'Occitanie et souhaitant défendre la médecine thermique, il nous paraît important de vous apporter quelques précisions.*

### **1. Le Service Médical Rendu**

*La Cour des Comptes relève que les cures thermales, à raison d'une prescription annuelle, peuvent être prises en charge par la sécurité sociale. Il est important de rappeler les investissements réalisés par la profession thermique dans des études médicales randomisées pour démontrer l'efficacité thérapeutique des cures thermales.*

*Les stations thermales sont regroupées depuis 2014 au sein de l'Association française de Recherche des Établissements Thermaux (AFRETH). Balaruc-les-Bains a contribué à la mise en œuvre de plusieurs études médicales : Thermarthrose en 2008, Aqua Vena Temporis en 2014, MACVIA en 2016 et RESPECT en 2018.*

*Les résultats de ces études confirment que les propriétés de l'eau thermique, associées à une prise en charge professionnelle et complète du patient pendant leur séjour au sein des thermes, par des professionnels de santé, sont bénéfiques sur l'état de santé des patients.*

*C'est pourquoi la Ville de Balaruc-les-Bains priorise son développement thermal dans tous ses aspects médicaux, positionnant le thermo-ludisme comme activité accessoire.*

### **2. La stratégie de développement thermal de Balaruc-les-Bains**

*La Ville de Balaruc-les-Bains a initié dès 2008 une stratégie de développement de l'activité thermique dans la perspective de pérenniser la médecine thermique et de faire bénéficier le territoire des retombées économiques de ce développement.*

*Ainsi dès 2010, la Ville s'est engagée dans une stratégie de diversification et de renouvellement de ses équipements.*

*Les grandes orientations de ce développement de 2008 à 2018 ont été représentées par les réalisations suivantes :*

*a - La commune, classée en station thermale par arrêté ministériel du 8 août 1927, traite des affections rhumatologiques depuis cette date. Elle obtient en 2009 l'agrément pour une deuxième orientation de traitement : la phlébologie.*

*b - La commune a fait évoluer le mode de gestion de l'activité thermale, de la Régie dotée de la seule autonomie financière vers une Société Publique Locale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le capital de la SPLETH est de 2 000 000€, réparti entre les actionnaires publics :*

- le département de l'Hérault : 20 000€ ;*
- Sète Agglopôle Méditerranée : 280 000€ ;*
- la Commune de Balaruc-les-Bains : 1 700 000€.*

*Il est important de préciser que les activités thermales depuis le passage de la gestion en SPL en 2012 sont assujetties à l'impôt sur les sociétés qui bénéficie au budget de l'État, à la CVAE et à la CFE qui bénéficient au budget de Sète Agglopôle Méditerranée.*

*De plus les actionnaires de la SPL ont perçu des dividendes, 2M€ en 2016, 1M€ en 2017 et 2M€ en 2018. Ces dividendes ont été intégralement réinvestis dans l'aménagement du territoire, qui bénéficie aux populations locales et contribue à l'attractivité de la destination pour les curistes.*

*c - La construction du Nouvel Etablissement Thermal et le transfert des activités de médecine thermale des anciens thermes Athéna et Hespérides.*

*d - Le nouveau soin d'application de boue thermale :*

*La commune a profité de la nécessité de reconstruire son équipement pour améliorer le soin phare des thermes.*

*Ce changement a permis :*

- d'améliorer l'efficacité thérapeutique des soins thermaux ;*
- de garantir la qualité sanitaire et bactériologique du soin de boue thermale (pasteurisation) ;*
- de supprimer la pénibilité d'application pour les hydrothérapeutes ;*
- d'améliorer le coût économique du soin et l'impact environnemental.*

*Cette réalisation a été concrétisée par le dépôt d'un brevet. Ainsi Balaruc-les-Bains s'est démarqué en se lançant dans l'innovation.*

*La construction du nouvel établissement et le nouveau soin d'application de boue thermique ont permis de positionner la commune de Balaruc-les-Bains et son établissement thermal comme un pôle thermal d'excellence à l'échelle nationale, et internationale avec une reconnaissance par l'ESPA, l'association européenne des SPAThe.*

*La lisibilité de l'activité sur le territoire a été consolidée. Le confort d'usage des curistes et des agents a été nettement amélioré. Les coûts d'exploitation ont été mutualisés et mieux maîtrisés par des outils modernes. L'activité s'est inscrite dans une démarche de développement durable et de protection de son environnement.*

*e - L'évolution de la diversification des activités thermales dans le bien-être et la cosmétologie : la station est restée longtemps purement thermique, elle a engagé sa diversification en 2010 avec l'ouverture du centre thermo-ludique O'Balía et le développement, la fabrication et la commercialisation de la gamme de produits cosmétiques Thermaliv.*

*Les objectifs sont aujourd'hui multiples et touchent différentes populations :*

- *maintenir la fréquentation des curistes et développer une nouvelle patientèle/clientèle ;*
- *renforcer l'image santé de Balaruc-les-Bains, référence médicale dans le domaine thermal ;*
- *s'adapter aux besoins de santé publique : prise en compte du vieillissement de la population, développement de la prévention et réduction des facteurs de risques comme la chute... ;*
- *répondre aux attentes individuelles et collectives dans le maintien de bonnes conditions générales de santé : développement d'actions accessibles « sport/santé/bien être », accompagnement des publics dans la pratique d'activités physiques adaptées, prise en compte des besoins des sportifs... ;*
- *développer le tourisme de santé, en complément du thermo-ludisme.*

### **3. La création et le développement des emplois**

*La stratégie de développement des activités thermales de Balaruc-les-Bains a eu un impact sur l'emploi.*

*En 2008, le nombre de salariés permanents était de 268. Le nombre d'emplois induits était de 765.*

*Au 31 décembre 2017, le nombre de salariés permanents est de 409. Le nombre d'emplois induits peut être estimé à 1 100.*

*Il a donc été créé 141 emplois pérennes durant la période de 2008 à 2017 et environ 335 emplois induits.*

#### **4. Les retombées économiques directes du thermalisme sur le territoire**

*En 2009 les thermes ont accueilli 37 500 curistes et réalisé un chiffre d'affaires de 18,7M€.*

*Les retombées indirectes liées aux dépenses des curistes représentaient en 2009 un chiffre d'affaires de 39,3 M€.*

*En 2017, les thermes ont accueilli 53 835 curistes et réalisé un chiffre d'affaires de 33,3 M€.*

*Les retombées indirectes sont estimées à 56,4M€.*

#### **5. Fédération thermale d'Occitanie**

*Dès le départ, les membres de la Fédération n'ont pas souhaité créer à tout prix un cluster, réaliser des dépenses sans pour autant se lancer dans des actions. À ce sujet il a été créé rapidement deux commissions :*

- la commission Communication, pour laquelle le Directeur est membre ;*
- la commission Innovation, pour laquelle le Directeur est rapporteur.*

*Pour la première commission, nous avons réalisé rapidement une action de présence sur les Thermalies 2018 alors même qu'il faut un certain temps pour réserver des emplacements et créer un stand. Cela a pu se faire grâce à une action conjointe avec le Comité Régional du Tourisme.*

*Pour 2019, la commission et le CRT ont décidé ensemble de réaliser un stand de dimension plus importante, mettant en avant la Région et ses forces. Ce stand permet à toutes les stations de pouvoir être présentes. Des projets sont en réflexion sur la communication avec le CRT.*

*Le Directeur de la SPLETH a également été sollicité pour participer à la commission Tourisme et Thermalisme, porté par le CRT et souhaité par Carole Delga, représenté par Jean Louis Guilhaumon, Vice-Président de la Région Occitanie en charge du tourisme et du thermalisme.*

*Concernant l'innovation, la FTO a réalisé en partenariat avec l'agence régionale pour l'innovation – AD'OCC – une rencontre le 13 mars 2018 au sein des Thermes de Balaruc-les-Bains. Cette journée fut une belle réussite regroupant quelques 150 acteurs impliqués dans l'innovation en lien avec nos séniors.*

*À ce sujet le Directeur de la SPLETH est également impliqué dans les projets autour de la Silver économie, où le thermalisme a toute sa place.*

*La FTO n'a pas pour l'instant la structuration du cluster de la région Aquitaine, mais pour autant, la stratégie est de réaliser quelques actions préliminaires pour mieux se structurer et définir la manière dont la Région pourrait se doter d'un cluster ou une entité mettant en avant la force et l'expérience de la Région Occitanie en ce qui concerne la médecine thermique. Il est normal qu'avec près de 29 stations thermales, il soit plus difficile de créer une entité, mais il n'empêche qu'avec les Thermes d'Amélie-les-Bains, Barbotan et Balaruc-les-Bains, comme avec bien d'autres, il existe une forte volonté de préciser notre place de 1<sup>ère</sup> région thermique en France, et devenir une région reconnue au niveau international.*

#### **En conclusion**

*La stratégie de développement thermal portée par la Ville de Balaruc-les-Bains qui consiste à conforter prioritairement le thermalisme de santé confirme son impact tant sur l'emploi, le développement économique que l'aménagement du territoire. Le projet BALARUC 2032 est possible grâce à cette dynamique, permettant en parallèle de créer une vraie cohésion et cohérence territoriale, tout en assurant des solutions prouvées et innovantes, dans la santé par la prévention.*

*La collaboration entre Sète Agglopôle Méditerranée, le département de l'Hérault et la région Occitanie pour l'accompagnement de cette stratégie, chacune dans leur domaine de compétences, est indispensable et confirmée dans l'analyse de ces résultats.*

*La décision de confier la gestion de l'activité thermique à la Société Publique Locale démontre toute son efficacité, tant sur la santé financière de la SPLETH, que pour le budget de la Ville de Balaruc-les-Bains, que pour les budgets des collectivités actionnaires, comme l'implication des salariés, acteurs de premiers plans.*

*Les investissements réalisés ont permis de pérenniser et de développer cette activité. Quatre années après l'ouverture du Nouvel établissement thermal le niveau d'endettement du budget annexe et les réserves de la SPLETH permettent de confirmer la bonne santé financière de cette activité.*

## **RÉPONSE DU MAIRE DE BARÈGES**

### **Sur les aspects collectifs :**

*L'activité thermale représente une destination de séjour générant de l'activité dans les stations. Hébergements, commerces de proximité, activités de loisirs autant pour les curistes mais également les accompagnants. Elles sont donc partie intégrante de l'offre touristique.*

*Thermalisme et tourisme sont étroitement liés notamment avec le développement de l'aspect « bien-être » dont sont dotés les établissements.*

*Les établissements thermaux du territoire de la CCPVG (Communauté de Communes Pyrénées vallées des gaves) travaillent déjà sur la mutualisation (achats ...) et sont conscients de l'optimiser ainsi que sur la promotion commune des établissements, tant sur le plan thermalisme que sur le « bien-être ».*

### **Sur l'établissement thermal de Barèges :**

*Les difficultés de l'établissement thermal sont à remettre dans le contexte de ces 4 dernières années.*

*En effet, entre 2009 et 2012, le nombre de curistes était stabilisé aux alentours de 3 000 ; cette progression était principalement due à l'investissement réalisé sur la filière fibromyalgique où nous étions dans les premiers à s'y être intéressés. À ce jour plus d'une trentaine de centres ont développé cette filière (devenant concurrentielle à outrance) et la crue de juin 2013 ne nous a pas permis de continuer les efforts dans ce sens.*

*Cette crue a amené sur l'année 2013 une baisse de fréquentation de 40 %, portant le nombre de curistes à 1 800. (Fermeture des Thermes de Barèges consécutive à la fermeture de l'accès au village et inondation des Thermes de Barèges).*

*La principale préoccupation du Conseil Syndical a été d'investir pour la rénovation des Thermes de Barzun afin de continuer à accueillir les curistes dont les affectations sont soignées dans les 2 établissements et en profiter pour développer l'accueil des enfants.*

*Nous sommes, grâce à ces efforts et investissement revenus à ce jour à 2 500 curistes (moyenne sur les 3 dernières années).*

*Ces investissements ont été pris en charge par le Syndicat Thermal et non par la Commune.*

*Les communes participent uniquement aux subventions d'équilibre nécessaires suite à ces investissements. Le montant était de 36 000 € en 2017, 18 000 € en 2018 pour la Commune de Barèges représentant les 60 % de participation.*



*Les investissements faits sur le « bien-être » en 2009 permettent une pérennisation de l'activité, participent à l'offre touristique été comme hiver ; elle est de l'ordre de 20 000 entrées (le prévisionnel était de 40 000 et donc surévalué).*

*Le dernier rapport de la Cour des comptes a fait apparaître des recommandations qui ont été pour leur grande partie levées.*

*La conclusion portait déjà sur le transfert de la gestion de l'établissement à la CCPVG.*

*Sur ces conclusions, il me paraît difficile à ce jour, de par la situation géographique de notre vallée, d'envisager l'éventualité d'une fermeture de l'un ou l'autre établissement et de déplacer l'offre pour rationaliser les fonctionnements. Il est par contre nécessaire d'avoir une réflexion commune sur le devenir de l'activité thermale et « bien-être » sur notre territoire.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE CRANSAC-LES-THERMES**

*Pour mieux appréhender la Station Thermale de Cransac-les-Thermes, il est primordial de bien connaître la carte d'identité des Thermes qui représentent le fer de lance de l'activité économique et touristique de la Commune.*

#### **Les caractéristiques des Thermes**

*C'est le seul établissement thermal du département de l'Aveyron (station de la Chaîne Thermale du Soleil depuis 1996) ouvert 9 mois par an (de fin février à fin novembre).*

*C'est l'unique établissement en Europe par la particularité de ses soins. En effet, le traitement des rhumatismes est en grande partie assuré à partir de gaz naturels thermaux émanant du sous-sol. C'est un phénomène géologique exceptionnel qui offre des vertus thérapeutiques rares.*

*En effet, des vapeurs sulfureuses chaudes s'échappant du sous-sol à 120°C sont captées et acheminées vers le centre thermal et distribuées à 40/42°C sur chaque poste de soins. Ces gaz de dérivés soufrés se saturent d'eau et véhiculent alun, fer, manganèse, silicium, cobalt, hélium et argon.*

*Cette originalité confère une différenciation appréciée et offre ainsi une alternative au traitement habituel effectué à partir des eaux thermales.*

*L'eau thermale est cependant présente et reconnue ; elle est utilisée pour des soins spécifiques : vaporarium, cure de boisson et cataplasmes de kaolin.*

*Station en progression constante depuis plusieurs années avec un niveau de près de 5 300 curistes en 2018 qui bénéficient de cures médicalisées remboursées par l'Assurance Maladie.*

*Une diversification de son activité avec le développement du bien-être. En 2018, environ 2 000 curistes ont suivi un séjour de remise en forme ou des soins au spa thermal. Ces séjours restent bien entendu à la charge des curistes.*

*Des investissements significatifs réalisés chaque année par la Chaîne Thermale du Soleil, avec, en projet, la construction d'une piscine thermale qui donnerait au centre thermal une nouvelle perspective d'évolution et de diversification des soins proposés.*

### **Le positionnement de la Station**

- *En termes économiques :*

*La Commune de Cransac-les-Thermes et l'Office de Tourisme et du Thermalisme Communautaire (classé en catégorie I) œuvrent en synergie avec l'établissement thermal. Cette étroite collaboration contribue fortement :*

- *à l'attractivité du territoire ;*
- *à la mise en place d'animations présentant un atout touristique indéniable ;*
- *au développement du parc d'hébergement avec notamment :*
- ✓ *un réseau de meublés dont la qualité est croissante sous l'impulsion de l'Office de Tourisme : 140 meublés sur la Commune dont le classement en 3 et 4 étoiles est en forte croissance ;*
- ✓ *des hôtels, des chambres d'hôtes, des gîtes dont l'existence et le développement sont confortés par la dynamique de la Station Thermale ;*
- ✓ *sur l'ensemble du territoire communautaire un total de 320 hébergements toutes catégories confondues.*

*La présence des Thermes a constitué un atout important dans le classement particulièrement exigeant de la ville « en Station Classée de Tourisme » (la seule du département de l'Aveyron) qui représente une reconnaissance d'excellence de référence.*

*L'implantation d'un Casino est bien entendu liée aussi à l'activité thermale. Cet établissement de jeux installé depuis avril 2015, est en nette progression. Il participe avec plus de 60 000 entrées annuelles à l'attractivité du territoire et au développement de la Commune.*

*Le développement touristique et culturel est bien évidemment enrichi et « dopé » par la population des curistes qui séjournent pour les 2/3, trois semaines dans un large secteur géographique et constituent ainsi un « vivier » pour les animations de tous ordres :*

- *en lien avec l'ensemble du territoire qui dépasse largement les limites administratives de la Communauté de Communes ;*
  - *avec une offre très large permettant de satisfaire à de nombreux besoins : bien-être, patrimoine culturel et industriel, pleine nature et domaine fluvial.*
- *En termes médicaux :*

*Les bénéfices des soins thermaux ne relèvent pas de la compétence communale, mais notre rôle se situe davantage dans les appréciations et les attentes des curistes. C'est donc plutôt un travail d'observation et de constat de « terrain ».*

*À cet égard, je suis très attaché en tant qu'élu depuis plus de 20 ans et qui, plus est, en tant que maire, à rencontrer régulièrement les curistes. Ce rendez-vous a lieu toutes les trois semaines ou tous les quinze jours lors de grande affluence.*

*Il est organisé conjointement par le Centre Thermal, l'Office de Tourisme et du Thermalisme communautaire et la Commune pour mieux connaître les besoins et recueillir les avis ou souhaits des curistes.*

*Au cours de ces échanges, la partie médicale est systématiquement abordée. Je côtoie ainsi une large population qui, dans une forte majorité, vante les bienfaits de la cure. C'est réconfortant d'entendre de tels propos qui rassèrent et constituent des témoignages en quelque sorte probants quant à l'efficacité thermale.*

*Ce n'est certes pas une preuve médicale scientifique mais elle n'en reste pas moins intéressante et révélatrice.*

### **Conclusion**

*À mon sens, les richesses générées par le thermalisme sont pour notre territoire une source indispensable de développement.*

*Les retombées directes et induites du thermalisme représentent sans aucun doute un vecteur économique participant fortement à la dynamique commerciale, touristique et culturelle.*

*Les éléments effectifs et tangibles de cette ressource sont mesurés à l'aune des animations, des retours d'expérience à partir d'enquêtes de satisfaction, des taxes de séjour qui sont un indicateur factuel, des fréquentations auprès des différents acteurs du tourisme.*

*Les éléments statistiques au sens strict sont peut-être quelque peu différents d'une ville thermale à une autre et ne permettent pas ainsi d'établir des données précises et complètes. C'est dans cet esprit qu'au niveau national doit être mise en place un observatoire économique spécifique qui sera un outil de référence facilitant une lecture statistique fiable et homogène de l'activité thermale et de ses retombées.*

*En tant que Maire, je n'ose pas imaginer ce que serait ma Commune de 1 600 habitants sans l'apport de l'Établissement Thermal, tant sur un plan purement économique que sur celui de la dynamique du territoire et de son aménagement.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE LAMALOU-LES-BAINS**

*La commune a fait le choix en 1986 de confier l'exploitation des thermes à la Chaîne Thermale du Soleil (CTS) tout en restant propriétaire des sources. Un bail emphytéotique de 99 ans a été signé entre la mairie et la CTS. Ce bail présente un double intérêt :*

**1) Pour la commune**, il comporte des garanties sur le maintien de l'activité thermale et prévoit une prise en charge à hauteur de 50 %, par la CTS, des travaux sur la source normalement à la charge exclusive du propriétaire.

**2) Pour la CTS**, une visibilité à long terme pour cette activité nécessitant des investissements importants et réguliers pour l'exploitation qui sont mis à la charge de l'exploitant privé.

*Ce fonctionnement a permis de passer de 3 000 curistes en 1986 à plus de 12 000 en 2017.*

*Ce partenariat public / privé a donc été un gage de réussite pour le développement de l'activité thermique. Ce partenariat se poursuit avec la vente, en 2018, d'un bâtiment communal à la CTS, permettant l'agrandissement des thermes et la réalisation d'un nouveau forage avec un autofinancement partagé entre la commune et la CTS.*

*Concernant les retombées économiques associées, elles restent difficiles à évaluer et sont à la fois directes pour la commune (et autres collectivités) et indirectes via leurs contributions à l'activité économique de la ville.*

*1) Retombées économiques directes pour la commune et l'Office de Tourisme :*

- Bail : 8 000 €/an ;
- Impôt foncier de la CTS 43 704 € en 2018 ;
- Accueil camping-caristes curistes : 70 000 € en 2018 (régie municipale) ;
- Taxe de séjour (Office de Tourisme) : environ 80 % des 198 000 € de Taxes de séjour perçues en 2018 soit 158 000 € sont liés à l'hébergement des curistes.

*2) Exemples de contribution à l'activité économique de la ville (liste non exhaustive) :*

- En considérant une location moyenne de 500 € pour une cure de 18 jours :

*500 € x 12 000 curistes = 6 millions d'Euros*

*178 propriétaires privés louent des meublés pour les curistes (chiffres du bureau de K Office de Lamalou les Bains)*

- En considérant des honoraires à 100 € pour les 3 visites obligatoires auprès d'un médecin thermal

*100 x 12000 = 1,2 millions d'Euros*

*D'une manière générale la présence de 12 000 curistes pendant 18 jours de cure dans la station thermique a un impact économique fort sur les activités commerciales, artisanales et culturelles de Lamalou les Bains.*

*En outre, la plupart des associations de la ville (pétanque, tennis, golf, bibliothèque, bridge, chasse) proposent des abonnements spéciaux pour les curistes, ce qui génère des revenus supplémentaires pour ces associations.*

### **RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-LARY-SOULAN**

*Il m'apparaît opportun de vous communiquer les éléments suivants :*

#### **1) Impact économique**

*La construction de l'établissement thermal à la fin des années 1980 répondait déjà au besoin de diversification de l'activité ski. Il apparaissait déjà comme une évidence qu'il fallait désaisonnaliser l'activité dans le cadre d'une pérennisation des emplois sur les 4 saisons notamment par le renforcement de la pluriactivité.*

*Une enquête menée sur la Commune par l'association GIPE (Guichet Initiative Pluriactivité Emploi) en 2016 fait état (avec seulement 48 % des structures ayant répondu à l'enquête) :*

- de 2 071 emplois recensés ;
- 949 emplois permanents et 1 222 saisonniers.

*Un effort important est mené par la Commune de Saint-Lary-Soulan pour fidéliser le personnel saisonnier en appui à toutes actions en faveur de la pluriactivité par le biais de soutien à l'association GIPE et au groupement d'employeurs GEVAL qui a pour mission de permettre au personnel saisonnier d'avoir un contrat CDI et d'intervenir sur plusieurs employeurs.*

*Quelques chiffres significatifs peuvent être donnés sur l'activité du GEVAL :*

- 89 contrats de mise à disposition ;
- 77 contrats de travail ;
- 24 équivalents temps plein ;
- 41 991 heures travaillées ;
- 10 contrats CDI ;
- 50 entreprises adhérentes.

*Tous ces efforts ont un impact direct sur le tissu social qui se traduit par comparaison avec d'autres stations :*

- la part de la population âgée est moins importante (21 % contre 28 %) ;
- le taux d'activité est plus élevé (86,4 % contre 72 %) ;
- le taux de chômage est plus faible (7 % contre 12 %).

*L'impact financier est important, ceci génère une importante économie induite sur l'économie locale (au sens large vallée et au-delà).*

*Il est généralement admis que cette économie induite se mesure par le rapport suivant :*

- Pour 1 € de CA balnéo 3 € induits
- Pour 1 € de CA Remontées Mécaniques 7 € induits

*Soit près de 10 000 000 pour la balnéo 112 000 000 pour les remontées mécaniques.*

## **2) Ressource en eau thermale**

*La ressource en eau thermale est une préoccupation constante et la Commune de Saint-Lary-Soulan a entrepris un programme de sécurisation de celle-ci par des homologations à des fins thermales et thérapeutiques.*

*Il est pratiqué une séparation des eaux thermales et thermo ludiques, afin de préserver les premières, par forage lié au thermo ludisme. Un gros effort de gestion de l'eau thermale est à noter par une volonté notamment de ne pas se lancer dans une politique effrénée de développement du thermalisme médical.*

---

## **RÉPONSE DU MAIRE DE VERNET-LES-BAINS**

### ***Un modèle économique fragile***

*Sur la concurrence entre stations : les agréments médicaux accordés par l'Administration aux stations thermales sont justifiés par la composition des eaux minérales et leurs propriétés thérapeutiques. S'il est exact que plusieurs stations pyrénéennes dispensent des traitements en rhumatologie ou en voies respiratoires, les raisons en tiennent à la proximité des gisements hydrominéaux. Il n'est pas envisageable de déplacer géographiquement ces ressources et, dès lors, toute démarche consistant à rationaliser l'offre thermale d'une région serait difficilement opérationnelle et ne pourrait résulter que d'une démarche nationale et non d'un arbitrage de la Région.*

### ***Sur la pérennité de l'activité des stations thermales.***

*Concernant les impacts « mitigés » sur les finances locales, le rapport relève à juste titre le caractère atypique de ces finances, marquées par des dépenses importantes motivées par l'accueil d'un grand nombre de curistes, que compensent néanmoins en grande partie les recettes que les collectivités tirent de l'activité thermale. L'analyse montre qu'à cet égard le caractère public ou privé de la gestion des thermes influe peu. Par contre, il est insisté à juste titre sur la nécessaire pérennité de l'activité thermale pour permettre l'amortissement sur la durée des efforts de financement consentis.*

*Cette pérennité est la préoccupation première des acteurs de la filière, qu'ils soient publics ou privés. À cet égard il convient de remarquer que le problème de la démographie médicale concerne toutes les stations françaises, quelle que soit leur taille, et plus largement toute l'offre de soins. Des solutions commencent d'être mises en œuvre comme le salariat des médecins ; elles méritent d'être relevées.*

*De la même façon, l'amélioration des ressources des stations en matière d'ingénierie financière ou juridique a été récemment relevée par la Région et devrait figurer dans les objectifs de la stratégie régionale en matière de thermalisme en cours d'élaboration.*

#### **Sur la surveillance de l'eau thermale**

*La pérennité de l'activité thermale s'accommoderait difficilement avec la précarisation des autorisations d'exploiter l'eau minérale paradoxalement recommandée par le rapport. En effet, s'agissant d'une activité à fortes immobilisations et donc à temps de retour long, la création d'une incertitude itérative sur le statut de l'eau minérale, élément existentiel de la médecine thermale, dérouterait les investisseurs publics ou privés et désorienterait la Région dont on recommande par ailleurs qu'elle mette en place un fonds public d'aide structurelle à l'activité thermale.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE THERMALE (AFRETH)**

*L'AFRETH a été créée en novembre 2004 pour contribuer à la production d'études cliniques apportant des éléments destinés à l'établissement du service médical rendu (SMR) par les cures thermales. D'emblée, l'AFRETH a choisi un mode de gouvernance qui déconnecte l'expertise scientifique du circuit du financement des études, assurant ainsi l'indépendance de ses travaux. Au fil des ans, la volonté de garantir cette indépendance s'est consolidée, notamment par un engagement conventionnel qui impose aux investigateurs de publier les résultats des études, qu'ils soient ou non favorables à l'affirmation du SMR thermal. L'association se distingue également par son exigence méthodologique : stimulée par un conseil scientifique composé d'experts cliniciens et méthodologistes de haut rang, l'AFRETH privilégie les standards de conduite d'étude les plus robustes, impliquant le plus souvent la randomisation des patients et la constitution d'un groupe témoin. Cette approche est d'ailleurs saluée par l'organisme ayant autorité à cet effet, à savoir la HAS (cf. rapport du Comité d'Évaluation et de Contrôle des Politiques publiques ; Assemblée nationale – juin 2016). Pour preuve de cette qualité, les études font régulièrement l'objet de publications dans des revues médicales internationales faisant référence.*



*À ce jour, loin d'avoir épuisé l'évaluation de toutes les orientations thérapeutiques de la médecine thermique, l'AFRETh a néanmoins apporté une précieuse contribution à l'évaluation du SMR, sans se substituer aux institutions qui en sont juges en dernier ressort. Il faut souligner la pertinence de la démarche entreprise par l'AFRETh, sans équivalent dans le domaine des médecines complémentaires. Rigueur et qualité de sa production scientifique ont fait de l'AFRETh une structure modèle, source d'inspiration pour la plupart des pays de culture thermique, et de la recherche thermique, un domaine d'excellence française. Pour autant, l'association ne se satisfait pas de ses acquis. L'élargissement de ses champs d'investigation, la recherche de la diversification de ses bailleurs de fonds et l'ouverture de sa gouvernance à de nouveaux acteurs sont autant de chantiers et d'objectifs qui entretiendront la dynamique de progrès incarnée par l'AFRETh.*

### **Généralités**

*La création de l'AFRETh fait écho à la demande de l'Assurance Maladie inscrite dans la convention nationale thermique de 2002. Constituée sous la forme d'une association loi 1901 à but non lucratif, l'AFRETh est administrée par un Conseil d'Administration qui regroupe des représentants des trois partenaires fondateurs : Conseil National des Établissements thermaux (CNETH), Association Nationale des Maires des Communes Thermales (ANMCT), Fédération Thermale et Climatique Française (FTCF), représentés à part égale et indépendamment du niveau de leur concours financier. Elle s'appuie sur l'expertise d'un Conseil Scientifique formé de personnalités indépendantes sans lien d'intérêt avec les établissements, les collectivités territoriales thermales et les structures dans l'environnement thermal.*

*Le Conseil Scientifique (CS) de l'AFRETh administre chaque année un appel à projets ; parmi les projets validés par celui-ci, le Conseil d'Administration (CA) décide des soutiens financiers à apporter.*

*Depuis la création de l'AFRETh 14 appels à projets ont été mis en œuvre et exploités : 139 avant-projets ont été reçus, 89 études déclarées éligibles, 69 validées par le CS et 56 admises au financement dont 49 sont des études cliniques. Cela représente une dépense ou un engagement global de 14 millions d'euros.*

*À ce jour, s'agissant du SMR :*

- 11 études (2 277 patients inclus), dont 7 Essais Cliniques Randomisés (ECR), ont donné lieu à 16 publications dont 14 dans des revues de langue anglaise avec facteur d'impact (indice bibliographique mesurant l'autorité de chaque revue médicale) ;
- 7 études de SMR (1 427 patients inclus), dont 6 ECR, sont en cours de publication, d'écriture, ou de traitement des données ;

- 5 études dont 3 ECR sont en cours de réalisation ; elles visent à inclure 980 patients ;
- 10 études dont 9 ECR sont en cours de mise en place ; elles prévoient d'inclure 1 490 patients.

*C'est un effort de recherche sans précédent dans le domaine du SMR thermal aussi bien en France que dans le monde.*

### **Remarques méthodologiques**

*La cure thermale est une intervention complexe qui associe des éléments de nature différente :*

- des soins hydrothermaux multiples (bains individuels, boues, douches, vapeurs, gaz, dont il existe de nombreuses variantes d'utilisation, ...) parmi lesquels sont dispensés au moins 4 soins différents par jour en rhumatologie par exemple ;
- une cure de boisson dans certaines orientations ;
- des soins de massothérapie sous affusion d'eau minérale dans beaucoup d'orientations ;
- des soins de rééducation collective en grande piscine d'eau thermale supervisés par un Masseur-Kinésithérapeute Diplômé d'État ;
- des actions éducatives dont la forme et la densité sont également très diverses, depuis la simple information jusqu'aux programmes d'Éducation Thérapeutique du Patient (ETP) en passant par des ateliers thématiques ;
- sans omettre, pour 75 % des curistes, la dimension de séjour thermal lié au changement climatique et à la modification de style de vie.

*Il est manifeste que dans de telles conditions de complexité, l'insu (on parle aussi « d'aveugle ») du traitement (pour le patient et le thérapeute) n'est pas possible pour l'ensemble de l'intervention.*

*La démonstration du SMR par la cure thermale doit être argumentée par des études avec tirage au sort et comparateur ; chaque fois que possible, le traitement doit être délivré sans que le thérapeute soit au courant de l'inclusion du patient dans une étude (aveugle du thérapeute) ; l'évaluation doit se faire en insu du traitement alloué au patient par le tirage au sort lorsqu'elle nécessite l'intervention d'un tiers évaluateur (aveugle de l'évaluateur). L'étude en double aveugle (patient-thérapeute), utilisée pour l'évaluation du médicament, est pertinente dans une approche « explicative » du rôle éventuel des éléments minéraux ; la démonstration du SMR est considérée comme le préalable pertinent de l'approche explicative. Les études en double aveugle explorant l'intervention des éléments minéraux figurent depuis plusieurs années aux appels à projets de l'AFRETh.*

Les effectifs inclus – la randomisation

*L'effectif enrôlé doit être préalablement calculé pour contrôler le risque de première espèce (reconnaître comme efficace une intervention qui ne le serait pas) sur le niveau de performance que l'on assigne au critère de jugement principal (niveau de performance qui doit avoir une pertinence clinique). L'effectif est également calculé pour contrôler le risque de deuxième espèce (avoir la puissance suffisante de montrer une différence statistiquement significative si elle existe). Le tableau ci-après montre bien l'effort effectué par l'AFRETh dans ce domaine.*

| ÉTUDES                 | AFRETh<br>(14 ans) (2004-2018)<br>12 ECR | ANALYSE de la LITTÉRATURE<br>(14 ans) (1992-2006)<br>46 ECR |
|------------------------|--|---|
| <b>Patients inclus</b> | <b>2919</b>                              | <b>2764</b>   |
| <b>Moyenne/ECR</b>     | <b>243</b>                               | <b>61</b>   |

*La randomisation est destinée à assurer la comparabilité des groupes et le lien entre l'effet observé et le traitement alloué qui ne correspond pas à une préférence du patient du fait du tirage au sort. Il faut également que le paradigme de randomisation retenu ne soit pas un obstacle au recrutement et au suivi des patients, en particulier à travers un biais de déception. Il existe des paradigmes particuliers qui ont été utilisés dans plusieurs études AFRETh ; l'évaluation des interventions complexes peut également bénéficier de nouvelles approches, plus observationnelles (cf. Compte Rendu des Deuxièmes Rencontres Méthodologiques de l'AFRETh – 2012 – [www.afreth.org](http://www.afreth.org)).*

L'analyse statistique

*Elle doit être réalisée selon le paradigme d'« analyse en intention de traiter » lorsqu'il s'agit d'une étude randomisée ; ce fut le cas pour 85 % des études AFRETh pour lesquelles le problème pouvait se poser.*

Le comparateur – le groupe témoin

*Lorsqu'il s'agit d'une intervention médicamenteuse simple (évaluer une molécule), la méthode de référence est l'ECR effectué en double aveugle (le patient et le thérapeute ne connaissent pas la nature de la molécule attribuée par tirage au sort) qui permet de comparer la molécule à évaluer à une autre molécule ou à un placebo. Lorsqu'il s'agit d'examiner le SMR d'une intervention thérapeutique complexe, dite aussi non pharmacologique, on compare l'intervention testée à une autre stratégie thérapeutique reconnue comme pertinente et habituellement utilisée (médicaments, programmes rééducatifs, éducatifs, soins usuels...).*

*L'AFRETh a toujours cherché à promouvoir des études cliniques avec tirage au sort et comparateur.*

| ÉTUDES CLINIQUES | AVEC GROUPE TÉMOIN | SANS GROUPE TÉMOIN |
|------------------|--------------------|--------------------|
|                  | 29                 | 6                  |

*Ainsi, moins de 20 % des études sont sans groupe témoin ; cela était particulièrement le cas au début pour des études de faisabilité dans des domaines où l'on manquait de références pour pouvoir construire de manière pertinente un essai clinique en vraie grandeur (avec un calcul préalable d'effectif basé sur des données fiables et pertinentes) ; une première étude (étude pilote) observationnelle était alors non seulement pertinente mais nécessaire.*

*Le groupe témoin fait l'objet d'une attention toute particulière dans sa constitution comme dans sa description conformément aux recommandations méthodologiques concernant les interventions complexes (Consort, Spirit, ...). Le groupe témoin est décrit dans les études publiées ; pour les autres, il est consultable sur le site [ClinicalTrials.gov](https://clinicaltrials.gov/) (<https://clinicaltrials.gov/>) sur lequel sont enregistrées les études de l'AFRETh.*

*Si le placebo est le comparateur retenu pour évaluer l'efficacité, en particulier d'un médicament, le recours aux soins usuels est particulièrement pertinent pour évaluer l'«effectiveness» (degré de succès avec lequel on observe l'effet désiré). Nombre d'affections chroniques n'ont pas de traitement médicamenteux qui puisse servir de « gold standard » ; les traitements chirurgicaux n'ont pas d'objet dans certaines affections, dans d'autres ils sont indiqués uniquement dans des formes cliniques particulières et/ou à des moments très déterminés. Il y a un consensus raisonné au niveau international sur l'utilisation du soin courant comme comparateur ; c'est le cas pour 17 des 33 études contrôlées randomisées étudiées dans le cadre d'un travail sur le soulagement des douleurs rhumatismales par la cure thermale.*

*L'eau thermale est utilisée par la cure thermale mais ne saurait la résumer. Il faut tenir compte, outre du fait que les soins hydro-thermaux sont multiples, des autres éléments qui interviennent dans la cure proprement dite : rééducation, éducation en particulier. Le séjour thermal apporte également les dimensions du changement de climat et des modifications de style de vie.*

*Il existe dans la littérature internationale une vingtaine d'études contrôlées avec tirage au sort qui ont examiné la comparaison de l'eau thermale à l'eau de réseau ou des boues thermales à des boues neutres ; globalement ces études, réalisées avec un double-aveugle de type pharmacologique, montrent une supériorité des produits thermo-minéraux sur les produits équivalents non-thermo-minéraux.*

|                               | <b>TAILLE D'EFFET<br/>Utilisation Produits<br/>Thermo-Minéraux</b> | <b>DIFFÉRENCE<br/>EN FAVEUR<br/>THERMO-<br/>MINÉRAL</b> | <b>PART DE L'ÉLÉMENT<br/>THERMO-MINÉRAL<br/>DANS L'EFFET<br/>THÉRAPEUTIQUE</b> |
|-------------------------------|--|---|--|
| <b>EMN/ER<br/>LOMBALGIE</b>   | 1.2  | 0.7   | 60 %   |
| <b>EMN/ER<br/>GONARTHROSE</b> | 0.8  | 0.6   | 78 %   |
| <b>BOUES<br/>GONARTHROSE</b>  | 1.1  | 0.9   | 81 %   |

*EMN = Eau Minérale Naturelle ; ER = Eau du Robinet*

*Mais il faut avoir conscience du fait que ces études ne peuvent évaluer la cure thermale que de manière fragmentaire. Si ces recherches sur l'élément minéral ont peu d'intérêt dans l'approche pragmatique de l'évaluation du SMR d'une intervention complexe, elles ont, par contre, une grande importance dans l'approche explicative des mécanismes d'action de la cure thermale ; elles doivent donc être poursuivies et amplifiées. Au demeurant, elles figurent au programme de l'AFRETh depuis plusieurs années. Une étude actuellement en cours étudie l'effet de certains minéraux particuliers sur des modèles de laboratoire de maladies cutanées pouvant relever d'une prise en charge thermale ; les premiers résultats sont en faveur d'une action favorable sur les mécanismes de la cicatrisation cutanée.*

### **Le financement des études cliniques thermales**

*Il s'est heurté à l'absence d'intérêt des structures publiques de recherche et d'investissement financier des organismes de l'assurance maladie. L'absence de structure hospitalière significative n'aurait pas d'un accès effectif au Programme Hospitalier de Recherche Clinique (PHRC) ; dans les rares cas où il fut sollicité, aucune suite ne fut donnée. Se posait alors l'opportunité de recourir aux entrepreneurs thermaux et aux collectivités territoriales. C'est le cas des entrepreneurs pharmaceutiques qui financent la recherche sur le médicament, avec en plus la possibilité de répercuter le coût de la recherche sur le prix du médicament, ce qui n'est pas possible dans le cas de la cure dont les tarifs thermaux sont administrés et non négociés.*

### ***Le conseil scientifique***

*Le Conseil scientifique de l'AFRETh s'est constitué sur la base d'une liste d'experts élaborée au ministère de la Santé en 2002-2003.*

*Les membres du Conseil sont des personnalités indépendantes :*

- reconnues sur le plan scientifique (Académie de Médecine : 3 ; Académie des Sciences : 1 ; directions de structures publiques de recherche : 5 ; présidence de structure consultative de santé publique : 1) ;*
- ne présentant pas de liens d'intérêt avec les établissements thermaux (pas de salariés, pas d'actionnaires d'entreprises thermales) ;*
- ne présentant pas de lien de subordination avec les structures professionnelles représentatives du thermalisme ;*
- n'appartenant pas à des assemblées délibérantes politiques élues des collectivités territoriales thermales.*

*Leur renouvellement s'est fait par cooptation par les membres du Conseil scientifique et secondairement avalisée par le Conseil d'administration qui s'est limité à prendre acte des nouveaux membres sans jamais en récuser ou proposer aucun. Cet acte formel n'a plus lieu d'être. Le Conseil scientifique se doit de désigner son président et n'avoir plus aucun lien de subordination, fut-il formel, avec le Conseil d'administration, ce qui n'exclut pas la nécessaire collaboration. Ces divers éléments doivent être pris en compte dans une nécessaire révision en cours des statuts de l'AFRETh.*

*Le mode de fonctionnement du CS est caractérisé par des décisions argumentées collectivement, en particulier sur la base d'avis d'experts extérieurs indépendants. Ainsi, deux avis sont demandés pour chaque dossier : l'un auprès d'un expert clinicien, l'autre auprès d'un expert de la méthodologie. Les décisions du CS se prennent par consensus après présentation d'une synthèse du dossier et de l'avis des experts effectuée par le membre du CS désigné comme rapporteur. Il n'a jamais été procédé à un vote. L'absence de vote adoptée comme mode de fonctionnement enlève au président un éventuel pouvoir de décision par prépondérance. Il agit donc essentiellement comme porte-parole du CS auprès du CA et des équipes d'investigateurs.*

*Les seuls dossiers validés par le Conseil scientifique sont proposés au choix du CA. À ce jour, il n'a jamais été dérogé à cette règle non écrite et tous les dossiers financés ont été préalablement validés par le CS. Les projets sont par la suite examinés par les comités de protection des personnes, la CNIL, le cas échéant l'ANSM ; les protocoles sont enregistrés, et consultables, sur le site international Clinicaltrial.gov.*

*Les équipes admises au bénéfice du financement par l'AFRETh doivent être épaulées sur le plan méthodologique par des méthodologistes (pharmacologie clinique, santé publique, information médicale, ...) appartenant à une structure publique (INSERM, Facultés de Médecine, CHU, ...). Les équipes mettant en œuvre les études appartiennent aussi à des structures publiques : Services de Pharmacologie des Facultés de Médecine (Bordeaux, Toulouse), de Santé Publique (Bordeaux, Paris, Grenoble), DIM, URC ou CIC (AP-HP, Grenoble, Clermont-Ferrand, Montpellier, Nîmes), autres services hospitalo-universitaires (ORL, rhumato, pneumologie, médecine physique, médecine vasculaire, dermatologie) (Poitiers, Nancy, Toulouse, Montpellier, Clermont-Ferrand, Grenoble, Bordeaux), UFR de Pharmacie (Bordeaux, Toulouse), de STAPS (Université de Pau et des Pays de l'Adour, Clermont-Ferrand, Montpellier), Institut Pasteur de Lille, INRA de Clermont-Ferrand, Société Française de Dermatologie, ...*

*La preuve de la pertinence de la démarche méthodologique du Conseil scientifique de l'AFRETh est aussi apportée par le niveau des revues internationales publiant les travaux de l'AFRETh : langue anglaise, « peer reviewed », facteur d'impact, (voir liste), comme des protocoles de recherche validés par le CS (Dubois, 2015 ; Lanhers, 2016).*

*Les représentants de la HAS, entendus, en 2016 par le Comité d'Évaluation et de Contrôle de l'Assemblée Nationale, ont déclaré que l'AFRETh proposait des recommandations méthodologiques d'évaluation de haut niveau et que la méthodologie de conduite des études était conforme aux exigences scientifiques actuelles.*

*Les investigateurs ont l'obligation de publier les résultats validés obtenus qu'ils soient favorables ou non. Une étude n'ayant pas permis de retenir l'efficacité d'une intervention thermique courte combinée à une intervention éducative vient ainsi d'être publiée dans une revue internationale de langue anglaise avec facteur d'impact (étude ITILO ; Nguyen C. Scientific reports, 2017).*

---

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DES ÉTABLISSEMENTS THERMAUX (CNETH)**

### **Partie I – L'activité thermique occitane : entre santé et tourisme**

*La Chambre note que « La prise en charge des cures thermales par l'assurance-maladie constitue une dépense mal régulée ». (Partie A – Un financement par l'assurance-maladie).*

*Il convient de rappeler ici que les signataires de la Convention nationale du thermalisme, à savoir l'UNCAM et le CNETh, ont œuvré de concert à la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation des dépenses thermales. L'effort consenti par les établissements thermaux dans un contexte de modération des dépenses globales de l'assurance-maladie s'est traduit par la mise en œuvre d'un dispositif tarifaire original qui distingue les tarifs forfaitaires de responsabilité des soins thermaux et leurs prix limites de facturation (Loi de finance 2014 et article L.162-39 du Code de la sécurité sociale). Ce schéma repose sur le gel pour une période indéterminée des tarifs forfaitaires de responsabilité, sur lesquels s'applique le taux de prise en charge des soins thermaux par l'assurance-maladie. Ce faisant, celle-ci s'est assurée la maîtrise des financements unitaires des forfaits thermaux, à défaut de pouvoir réguler l'enveloppe globale soumise à l'évolution de la fréquentation. À cet égard, la Chambre relève à juste titre la tendance haussière de celle-ci depuis 2009. Outre le fait qu'il ne faut pas exclure un renversement de cette tendance, (les prémices en sont perceptibles en 2018), on doit légitimement s'interroger sur l'impact de cette croissance du nombre de curistes, non pas uniquement sur les dépenses thermales financées par l'assurance-maladie, mais sur son budget global, dans la mesure où le bénéfice médico-économique avéré de la cure thermique est lui-même générateur d'économies sous forme de réduction et d'évitement de dépenses postérieurement au séjour thermal.*

### **Partie II – Un modèle économique fragile**

*La Chambre affirme que « L'activité thermique ne tient pas toutes ses promesses s'agissant des retombées sur l'emploi (A), du développement de zones rurales (B) et de l'état des finances communales (C) ».*

*L'emploi lié à la filière thermique, comme pour tout autre secteur économique, s'appréhende par le cumul des emplois, directs, indirects et induits. Toutes les études<sup>323</sup> qui ont eu pour objet de le dimensionner mettent en évidence la part prépondérante des emplois indirects et induits. Ainsi, bien que réalisée dans les Landes, l'étude<sup>[3]</sup> du CDT et de la CCI, est transposable dans d'autres territoires thermaux et notamment en Occitanie. Elle révèle que la ressource économique moyenne générée par un curiste et bénéficiant à l'économie locale est de l'ordre de 2 370 €. Par extrapolation à l'échelle nationale, le poids économique de la filière se*

---

<sup>323</sup> Tabone W. *Le thermalisme français dans les comptes de la nation : une approche macro-économique*. Press Therm Clim 2009 ;146 :67-73. ;

CCI Bayonne et Pays Basque – *Impact économique de la Chaîne thermique du Soleil de Cambo les Bains*, 2015, 18 p. ;

Comité Départemental du Tourisme des Landes, *Chambre de Commerce et d'Industrie des Landes, Observatoire Économique du Thermalisme - Les ressources du thermalisme landais*, février 2017, 16 p.



situerait à environ 1,4 milliard d'euros. Selon la même étude, 71 % du chiffre d'affaires d'un établissement thermal est réinjecté sur son territoire et plus de 15 % des prestataires de services, artisans et commerçants installés sur la zone thermale n'existeraient pas sans l'activité thermale. En outre, cet emploi présente plusieurs caractéristiques intéressantes dans la perspective de la collectivité :

- il est, de par l'origine souterraine de la ressource, non délocalisable ;
- il est pourvu, s'agissant des agents thermaux qui représentent 60 % de l'effectif d'un établissement thermal, par des personnels peu qualifiés, qui sans ce débouché seraient peut-être sans activité ou contraints de quitter le territoire ;
- il est en hausse régulière, de l'ordre de 300 à 400 personnes/an, pour les seuls établissements thermaux.

Aussi, même si le volume des emplois semble d'une importance limitée selon l'appréciation de la Chambre, il n'en demeure pas moins que là où ils existent, ces emplois constituent les linéaments du tissu local. Pour nombre de communes rurales ou de petite taille, sans l'activité thermale, la plupart des dessertes routières ou ferroviaires, des services publics, des commerces de proximité, des services médicaux (médecins, infirmier-e-s, pharmacien-ne-s, ...) disparaîtraient, entraînant la dévitalisation voire la désertification de ces communes.

S'agissant de la « concurrence » qui serait induite par la forte concentration sur certains territoires de stations présentant les mêmes orientations pathologiques, il est essentiel de rappeler que les caractéristiques physico-chimiques de l'eau thermale, les facteurs micro-climatiques et l'offre de soins (notion de traitement-type) sont spécifiques à chaque station et permettent la personnalisation de la prescription médicale selon le profil du patient. Dès lors, et en tout cas lorsqu'il y a une non-substituabilité du lieu de cure, la notion de « concurrence » doit être relativisée.

### **Partie III – Une offre thermale à restructurer dans un cadre normatif différent**

#### **« B. Adapter le cadre du thermalisme aux enjeux de santé publique »**

##### **« 1- Consolider la surveillance de la qualité de l'eau thermale »**

La Chambre préconise de consolider la surveillance de la qualité de l'eau thermale, justifiant sa position par un taux de non-conformités compris en 6 % et 10 % selon le type de prélèvement, lequel taux serait en hausse sévère. Au-delà du cas de l'Occitanie que nous ne pouvons juger faute de connaître les données, il faut resituer ces résultats dans une

*perspective nationale. Ainsi que l'ont rappelé les rapporteurs du Comité d'Évaluation et de Contrôle des Politiques publiques (CEC) sur l'évaluation du soutien public au thermalisme – Assemblée nationale, juin 2016, « on observe que le taux de non-conformités des analyses tous paramètres microbiologiques confondus oscille entre 2,1 % et 2,6 % depuis 2010, à un niveau très inférieur à celui de 2001 (4,5 %), première année d'application des normes. Le nombre d'analyses non conformes des pseudomonas aeruginosa est ainsi passé de 1 039 en 2001 à seulement 213 en 2015, traduisant une réelle amélioration [...] ».*

*On rappellera que les établissements sont déjà soumis à une tolérance zéro concernant plusieurs micro-organismes et bactéries pathogènes, plus stricte que celle imposée aux hôpitaux. Alors que la profession partage sans réserve l'objectif du législateur de garantir la santé publique, elle ne peut que regretter la proposition d'une consolidation d'un contrôle sanitaire déjà draconien. Elle rappelle que les établissements ont pleinement assumé leurs responsabilités :*

- *publication en juin 2008 d'un Guide des Bonnes Pratiques thermales fondée sur la méthode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) utilisée pour sécuriser la production et la distribution dans l'industrie agro-alimentaire ;*
- *élaboration de la certification Aquacert, **par un groupe d'experts, scientifiques et professionnels des eaux minérales naturelles**, accompagnés des représentants des consommateurs et du Ministère de la Santé. Depuis, plus d'une trentaine d'établissements thermaux ont obtenu cette certification ;*
- *réflexion permanente au sein de l'Association Française des Techniques Hydrothermales (AFTH) sur la protection de la ressource et l'amélioration des techniques et prestations thermales ;*
- *professionnalisation des personnels en charge de la surveillance sanitaire ;*
- *constitution en 2018 d'un groupe de réflexion sur le Qualité Sanitaire des Boues Thermales en concertation avec la Direction Générale de la Santé.*

*C'est donc dans cet esprit de concertation et de responsabilisation que les professionnels entendent poursuivre l'adaptation des normes sanitaires.*

**« 2 - Établir le lien entre service médical rendu et prise en charge »**

*La Chambre termine son constat en suggérant de façon incidente que « l'autorisation d'exploiter l'eau minérale naturelle des établissements délivrée par les préfetures, actuellement accordée sans limitation de durée, contribuerait à garantir la sécurité sanitaire des installations par une évaluation plus régulière ». En introduisant un aléa dans la perspective d'une exploitation pérenne de la ressource, cette proposition est de nature à dissuader ou différer des investissements importants (souvent plusieurs centaines de milliers voire plusieurs millions d'euros). En outre, l'arrêté du 22 octobre 2013 précédemment cité, a introduit une analyse quinquennale dite Ress0 qui comporte de nombreux paramètres de microbiologie, parasitologie, physico-chimie, radioactivité et y ajoute la détection de pesticides. De fait, cette analyse sur chaque émergence, est très proche de celle réalisée lors de l'instruction du dossier d'autorisation initiale, et répond déjà dans les faits à la légitime préoccupation de la Chambre.*

**« C. Diversifier l'offre thermale et adapter la durée des cures »**

*La Chambre émet l'avis que « La durée [de la cure] gagnerait à être modulée à la baisse en fonction des patients et du problème de santé à traiter ». Plus loin, elle signale que cette mesure pourrait engendrer « un coût moindre pour l'assurance-maladie ». Cette proposition doit être réexaminée à la lumière des considérations suivantes :*

- *le primat qui doit être accordé à l'intérêt médical du patient. Comme le souligne justement la Chambre, cette mesure ne peut être envisagée sans que des études préalables aient démontré à minima l'équivalence de l'intérêt thérapeutique de cures de plus courte durée pour certains profils de patients. On observera par ailleurs que l'intérêt du patient pourrait conduire pour certains profils pathologiques à moduler la durée dans le sens d'un allongement de la cure au-delà de 3 semaines (cf Allemagne ou Tchèque) ;*
- *le phénomène de « crise thermale » est fréquent. Il correspond entre le 8<sup>ème</sup> et le 12<sup>ème</sup> jour de cure pour environ 20 % des curistes à une exacerbation de certains des symptômes qui ont justifié la prescription de la cure. Dans ces cas, l'achèvement prématuré des soins aurait des conséquences désastreuses ;*
- *l'économie entrevue pour l'assurance-maladie est très hypothétique. En effet, le principal facteur limitant la hausse de la fréquentation thermale est la durée imposée de 3 semaines, confiscatoire pour la plupart des actifs, et parfois même pour les retraités. De fait, l'afflux supplémentaire de patients libérés de la contrainte temporelle pourrait largement oblitérer les économies envisagées...*

*S'agissant de l'adaptation du thermalisme aux enjeux de santé publique, d'autres priorités apparaissent aux professionnels :*

- *favoriser la contribution de la médecine thermale à la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, notamment dans son volet consacré à la prévention : les établissements thermaux apportent des solutions concrètes, documentées et évaluées, en particulier au stade des dépistages de la fragilité et de certains cancers ;*
- *mieux intégrer les établissements dans l'offre sanitaire des territoires et notamment en favorisant leur participation aux Communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) prévues par la loi de modernisation de la santé de 2016 ;*
- *reconnaître le rôle spécifique des établissements thermaux dans le déploiement de l'Éducation Thérapeutique du Patient (ETP) ;*
- *permettre aux établissements thermaux de mettre leurs moyens techniques et compétences dans les domaines de la rééducation et de la réadaptation, à la disposition des profils de patients dont la prise en charge est SSR n'est plus justifiée sans être adaptée à celle permise par les soins de ville.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL (CTS)**

#### **Observation 1 - L'absence de spécificité stratégique du thermalisme**

*Il est mentionné que les établissements ont développé « une offre orientée vers le bien-être, relevant du soin non remboursé ou du loisir », à visée touristique (partie I/ B) 1- a).*

*Les établissements thermaux du Groupe Chaîne Thermale du Soleil s'inscrivent dans le paysage français de la santé au même titre que les autres établissements à caractère sanitaire. À ce titre, ils travaillent, depuis 15 ans, à renforcer leur rôle en santé publique. Ils ont ainsi développé, particulièrement en Occitanie, des modalités de prise en charge propres aux indications de traitement de la cure thermale, comme des programmes de prévention (sevrage tabagique, dépistage de la fragilité, dépistage de certains cancers), d'accompagnement (réhabilitation post cancer du sein), d'éducation thérapeutique (syndrome métabolique et obésité, maladie veineuse chronique, polyarthrite rhumatoïde...), et d'autres programmes spécifiques centrés autour de pathologies comme la fibromyalgie, le diabète de type II, l'asthme infantile...*

### **Observation 2 – l'impact économique mal cerné**

*Il est mentionné que « la Cour a pu relever les difficultés d'évaluation des retombées économiques [de l'activité thermale] sur les communes concernées. » (partie II/ A).*

*Bien que l'Occitanie ne soit pas concernée, il nous semble intéressant de porter à la connaissance de la Cour l'existence d'un rapport d'évaluation de retombées économiques qui cible l'une des communes thermales dans laquelle la Chaîne Thermale du Soleil est implantée, en Nouvelle- Aquitaine. Ce rapport a été commandité par la ville de Cambo-les-Bains et sa communauté de communes, suite à la fermeture de l'établissement, le 4 juillet 2014. Pour toute la saison thermale, en raison de la crue de la Nive.*

*Il indique qu'en 2015, l'établissement thermal était directement responsable d'une création de richesse à hauteur de 8,7 millions € et de 142 emplois. L'impact économique indirect était de l'ordre de 12,8 millions €, dont 163 emplois (2,5 millions € de dépenses faites hors du Pays Basque n'ont pas été pris en compte). Enfin, l'impact économique induit atteignait 45 millions € dont 458 emplois, portant l'impact économique total de l'établissement thermal de Cambo-les-Bains à 66.5 millions € et 763 emplois.*

### **Observation 3 - L'absence d'avis rendu par la Haute Autorité de Santé (HAS) sur le Service Médical Rendu (SMR) par la médecine thermale**

*La Cour remet, tout d'abord, en cause la validité des preuves apportées sur le SMR de la cure thermale pour diverses raisons. En premier lieu, les études seraient réalisées en l'absence de groupe-témoin. Cela est tout à fait inexact car la quasi-totalité des études comporte un groupe de contrôle (Essai Contrôlé Randomisé). En outre, l'Association Française pour la Recherche Thermale (AFRETh), au sein de laquelle siègent un représentant de F Assurance Maladie et un de la FIAS il y a encore peu, ne serait pas suffisamment indépendante pour garantir la qualité des travaux scientifiques qu'elle conduit dans la mesure où son financement repose sur les établissements thermaux. Il semble pourtant que ce reproche vaut aussi bien pour les laboratoires pharmaceutiques qui, en vue d'obtenir une Autorisation de Mise sur le Marché, conduisent en interne leurs propres études cliniques qu'ils financent intégralement.*

*Enfin, la responsable du service de l'évaluation économique et santé publique de la FIAS, interrogée au printemps 2016, dans le cadre de la Commission d'Évaluation et de Contrôle des Politiques Publiques de l'Assemblée Nationale, « a indiqué que le séminaire de méthode organisé en 2012 par l'AFRETh sur la prise en charge complexe non médicamenteuse était de très haut niveau et que, sans s'engager sur l'ensemble des études qu'elle n'avait pas analysées de près, elle considérait par exemple la méthodologie de l'étude PACTFIE comme satisfaisante et répondant aux critères de ce type d'exercice. »*

*Cette affirmation corrobore le fait que les études contributives au SMR de la médecine thermique ont été publiées dans des revues internationales à facteur d'impact élevé, qui font référence dans leurs champs médicaux respectifs.*

*Dans cette même rubrique, la Cour suggère de limiter dans le temps l'autorisation d'exploiter une eau minérale naturelle afin de garantir la sécurité sanitaire par une évaluation plus régulière.*

*En premier lieu, il faut noter que l'évaluation régulière évoquée existe bien depuis l'arrêté du 22 octobre 2013 qui impose, une fois tous les cinq ans, un examen complet comprenant 9 paramètres classiques de microbiologie, 2 paramètres de parasitologie, 74 paramètres de physico-chimie, des paramètres mesurant la présence de pesticides, ainsi que 3 paramètres relatifs à la radioactivité. Cette analyse détaillée se rapproche, dans les faits, des éléments à fournir lors de la demande d'autorisation initiale d'exploiter la source, qui peut prendre plusieurs années à constituer. Le renforcement de ce contrôle à une durée inférieure à 5 ans porterait indubitablement atteinte aux politiques d'investissements publics comme privés.*

*De plus, contrairement à l'ancienne législation sur les eaux minérales naturelles, l'autorisation d'exploiter ne porte pas uniquement sur le prélèvement de l'eau et de son transport, mais aussi sur les conditions d'exploitation de l'établissement thermal. Tous les projets de modification d'exploitation doivent être portés à la connaissance de FARS qui, si elle l'estime nécessaire, mettra en œuvre la procédure de révision de l'autorisation d'exploiter.*

#### **Observation 4 – L'augmentation des non-conformités sanitaires**

*La Cour relève « qu'entre 2012 et 2016, le nombre de non-conformités progresse trois fois plus vite que le nombre de contrôles » (partie III/B) 1 -).*

*L'arrêté du 22 octobre 2013, complété par la note d'information adressée par la Direction Générale de la Santé, le 13 avril 2015, ont profondément modifié le suivi de la qualité des eaux thermales au plan de l'hygiène.*

*Ainsi, les quatre catégories de soins aujourd'hui suivies (il en existait trois avant) ont vu leurs méthodes de contrôle largement renforcées (systématisation de l'examen de la composition chimique de l'eau et recherches de paramètres plus nombreux ; fréquence mensuelle des contrôles sur la base d'examen complet alors qu'elle était auparavant trimestrielle).*

*Ces divers contrôles sont validés par « l'absence » de l'élément recherché qui correspond au fait que l'élément soit présent en nombre inférieur au seuil de détection. Or, en 2015, ce seuil est passé de 50 germes par litre à 10 germes par litre (en 2000, il existait une tolérance jusqu'à 250).*

*Le nombre de non-conformités a ainsi progressé du fait de la recherche systématique de paramètres plus nombreux et du rabaissement de seuil de détection. Il faut également ajouter que des épisodes climatiques exceptionnels (fortes précipitations) plus fréquents ces dernières années, en Occitanie, ont eu pour conséquence la pollution ponctuelle de certaines sources artésiennes.*

*En ce qui concerne la Chaîne Thermale du Soleil, ces non-conformités ne manifestent donc pas un plus grand laxisme de la part des établissements dans le suivi de la qualité de l'eau. Bien au contraire, ces obligations induisent pour les établissements des dépenses toujours plus importantes, jusqu'à, par exemple, l'achat de micro filtres devant prémunir leurs canalisations de l'eau de ville qui, utilisée pour le nettoyage des zones de soins, viennent les contaminer en ne respectant pas les standards imposés à l'eau thermale.*

*La Cour indique que « l'absence de nocivité constitue non pas seulement un objectif de santé publique, mais aussi un levier pour la progression de la fréquentation ». Pour la Chaîne Thermale du Soleil, il s'agit surtout d'un pré-requis pour dispenser aux patients des soins de qualité optimale ».*

#### **Observation 5 - Adapter la durée de la cure thermale**

*La durée gagnerait à être modulée à la baisse. [...] la substitution d'un système modulable au système forfaitaire de 18 jours permettrait de proposer des séjours plus courts [...], pour un coût moindre pour l'assurance maladie ».*

*Les études contributives au SMR de la cure thermale, que la HAS, l'Académie de Médecine, les sociétés savantes et les revues internationales de médecine considèrent comme valides, ont été menées sur la durée conventionnelle, à savoir 18 jours. Si cette durée devait être remise en cause pour des raisons d'efficience, ce qui pourrait être tout à fait souhaitable, ces travaux devraient être à nouveau conduits.*

*Il faut, néanmoins, porter à la connaissance de la Cour le phénomène de « crise thermale » qui concerne plus de 20 % de la patientèle. Il s'agit de l'exacerbation des symptômes du patient survenant au cours de la deuxième semaine de traitement et disparaissant avant la fin de la cure. Si celle-ci devait être réduite, les patients affectés ne bénéficieraient pas des effets thérapeutiques, tout en souffrant de maux plus importants.*

*La réduction de la durée de la cure a déjà été considérée par les établissements thermaux. En effet, un grand nombre de patients ne peut aujourd'hui suivre une cure thermale en raison de sa durée. C'est particulièrement le cas des actifs qui ne peuvent y consacrer trois semaines de congés payés, et attendent bien souvent d'être à la retraite.*

*Si la durée de la cure devait être réduite, les établissements thermaux aussi bien que l'Assurance Maladie imaginent une forte progression du nombre de cures prescrites avec la levée de cet obstacle, et un impact inévitable sur le budget global, dont on ne peut prévoir la mesure.*

#### **Observation 6 - Divers**

*Le modèle américain est cité en exemple, sans toutefois donner aucune précision sur la spécificité des soins pris en charge par un financement public, ni leur vocation thérapeutique. La lecture de cet encadré laisse penser qu'il existe un amalgame entre traitements à visée sanitaire et soins de bien-être, disponibles dans des centres non thermaux.*

*Les conclusions de ce passage sont peu claires et l'on ne comprend pas pourquoi cette comparaison est faite dans la mesure où il s'agit de choses différentes.*

*En parlant des États-Unis, la Cour relève que « l'économie du bien-être s'est développée ces vingt dernières années, sans lien ou presque avec les éventuelles vertus thérapeutiques des eaux ». Cette tendance n'est pas du tout propre aux États-Unis, puisque la France dispose elle-même d'un marché du bien-être en pleine croissance (apparemment 7 % en 2018). C'est ainsi plus de 9 000 spas, instituts et établissements de thalassothérapie qui dispensent des soins de bien-être, exceptionnellement remboursés par certaines mutuelles en fonction de leur objectif.*

*Il n'y a donc pas d'opposition entre les marchés du bien-être américain et français qui partagent les mêmes tendances et les mêmes prestations de service.*

*La médecine thermique reste une spécificité distincte que l'on ne peut comparer avec un pays où elle n'existe pas en tant que thérapeutique conventionnée.*

*Enfin, la Cour relève qu'un groupement thermal pourrait être instauré comme en Nouvelle-Aquitaine, afin de mutualiser les réflexions sur l'identité des stations, les offres innovantes et la formation professionnelle. Sans remplir les objectifs précités, un tel groupement existe aujourd'hui en Occitanie. Il s'agit de la Fédération thermique d'Occitanie.*

*Nous espérons que ces observations permettront d'éclairer d'une autre lumière certaines conclusions présentées dans le rapport et vous remercions, par avance, de bien vouloir les prendre en compte.*

*Nous nous tenons évidemment à votre disposition pour tout complément d'informations.*