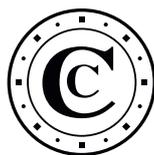


Cour des comptes



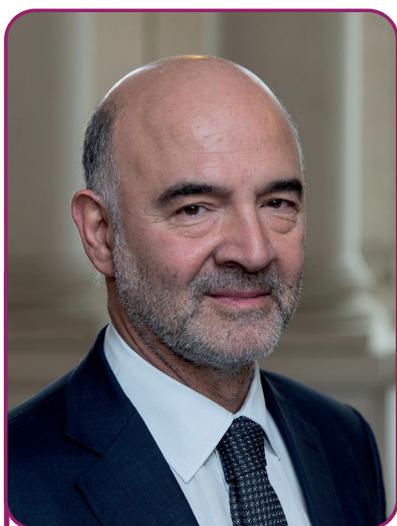
Chambres régionales
& territoriales des comptes

Quelles suites aux contrôles des juridictions financières ?

RAPPORT ANNUEL
DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

SEPTEMBRE 2024

Le mot du Premier président



Pierre Moscovici

**Premier président
de la Cour des comptes**

La loi impose à la Cour des comptes de publier chaque année « un rapport présentant les suites données à ses observations et recommandations ainsi qu'à celles des chambres régionales et territoriales des comptes ». Elle prévoit que le rapport comporte également un « bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire » (art. L. 143-9 du CJF).

Cette double obligation permet aux juridictions financières de rendre compte de la diversité des suites de leurs travaux. Ces dernières ont pour objet principal d'améliorer l'efficacité et la qualité de la gestion publique, mais elles visent également à mettre fin aux irrégularités éventuellement constatées et, s'il y a lieu, à en sanctionner les auteurs.

La publication du présent rapport offre plus globalement à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes l'opportunité d'apporter à nos concitoyens des preuves tangibles de leur utilité, conformément à une demande qu'ils expriment de plus en plus régulièrement et fortement. Lors des échanges directs que les juridictions financières ont avec les Français, notamment lors des Journées européennes du patrimoine, ces derniers nous soumettent à la même exigence de résultat que les services et organismes publics que nous sommes chargés de contrôler. Les citoyens veulent concrètement comprendre à quoi servent les juridictions financières et mesurer l'impact de leurs interventions.

Ils attendent plus particulièrement de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes la démonstration que leurs travaux, quelle que soit leur nature (contrôles, audits, enquêtes, évaluations de politique publique, etc.), auprès des services de l'État, des organismes de sécurité sociale, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, soient suivis des mesures correctives ou des réformes nécessaires.

La prise en compte de cette légitime exigence est l'un des éléments structurants du projet stratégique de modernisation des juridictions financières, intitulé JF 2025. Elle conduit la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes à faire évoluer les centaines de recommandations qu'elles adressent chaque année aux responsables des administrations et organismes publics relevant de leurs compétences, afin d'améliorer leur appropriation par les gestionnaires et décideurs concernés, de faciliter le suivi de leur mise en œuvre et de mieux communiquer sur leurs résultats. La montée en puissance du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, dans le cadre duquel la Cour des comptes a désormais à connaître des manquements graves aux règles de la gestion publique de l'ensemble des acteurs de la chaîne financière, participe de la même préoccupation.

La première partie du présent rapport a été établie sur la base des comptes rendus que les destinataires des observations et recommandations formulées par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes sont légalement tenues de leur adresser. Conformément à une demande du Parlement et du Gouvernement, elle permet d'apprécier le degré de leur mise en œuvre au travers d'un indicateur spécifique, figurant dans le rapport annuel de performance du programme regroupant les crédits alloués chaque année, dans le budget de l'État, aux juridictions financières. Il en ressort que 76 % des recommandations des juridictions financières sont totalement ou partiellement suivies d'effet. Cela montre que nos travaux orientent effectivement les réflexions et les décisions des acteurs publics, dans le sens d'une amélioration de l'efficacité des politiques et de la gestion publiques.

Après avoir fléchi à la suite de la crise sanitaire, dont la gestion avait fortement mobilisé les administrations publiques, ce qui avait pu retarder le lancement ou le déroulement de certaines réformes, ce taux a recommencé à progresser pour atteindre 76 %. Son niveau est d'autant plus satisfaisant qu'une proportion non négligeable de recommandations non encore suivies d'effet porte sur la conception de politiques publiques associant souvent plusieurs partenaires, de sorte que leur mise en œuvre nécessite une réflexion et des mesures préparatoires que les ministères et organismes concernés doivent inscrire dans la durée.

La deuxième partie offre une vision plus qualitative de l'impact de ces observations et recommandations. Elles rendent compte des résultats de douze enquêtes que la Cour a réalisées en 2023 pour examiner les mesures prises à la suite de précédents contrôles ou enquêtes ayant porté sur des activités aussi diverses que la gestion des transports express régionaux (TER), la délivrance des titres d'identité et de circulation (cartes nationales d'identité, passeports, cartes grises) ou la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique, mais également sur la gestion d'organismes et services tels que l'école Polytechnique ou la préfecture de police de Paris. Elle examine aussi les suites de deux enquêtes que la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont réalisées en 2022 sur des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, concernant la gestion quantitative de l'eau et l'organisation territoriale des soins de premiers recours.

Enfin la troisième partie du présent rapport offre un bilan prometteur de la première année de mise en œuvre du nouveau régime unifié de responsabilité des gestionnaires publics. Elle décrit les relations fructueuses que, par le canal de leur ministère public, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes entretiennent avec l'autorité judiciaire. Ces relations se matérialisent notamment par la transmission, aux procureurs de la République, des présomptions d'infractions pénales détectées par les juridictions financières dans le cadre de leurs travaux. Elle rend également compte des suites données aux présomptions d'irrégularités de toute nature que les citoyens et lanceurs d'alerte peuvent déposer sur la plateforme ouverte en septembre 2022 pour recueillir ce type de signalements.

Sommaire

Le mot du Premier président	1
Formulation et suivi des recommandations des juridictions financières : mode d'emploi et indicateurs	7
Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations	9
A - Qu'est-ce qu'une recommandation ?	9
B - Quand et comment naissent les recommandations ?	9
C - Quel est le périmètre du suivi des recommandations ?	10
D - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?	12
E - Le taux global de suivi des recommandations des juridictions financières	13
Le suivi de la mise en oeuvre des recommandations de la Cour des comptes	15
A - Comment s'organise le suivi des recommandations de la Cour des comptes ?	15
B - L'évolution du suivi des recommandations de la Cour	15
C - Un degré de mise en œuvre qui peut varier selon la nature des recommandations	16
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes	17
A - Un suivi qui vise à donner un effet utile aux recommandations des CRTC	17
B - Une campagne 2023 marquée par une nouvelle augmentation du taux de mise en œuvre des recommandations des CRTC par les collectivités territoriales	17
C - De réels efforts pour moderniser la gestion publique locale	19
D - Une meilleure prise en compte de la régularité et de la maîtrise des risques	22
E - Une attention renforcée à la qualité de service et au bon fonctionnement des équipements publics locaux	23
L'impact des recommandations formulées par les juridictions financières	27
La société forestière de la Caisse des dépôts et consignations	29
La régulation des jeux d'argent et de hasard	33
Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence	39
La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales	45
L'École polytechnique	49
L'École nationale supérieure des Beaux-Arts	53
La préfecture de police de Paris	59

La délivrance des titres d'identité et de circulation	63
Les fonds européens	67
La numérisation de la demande de logement social	71
L'insuffisance rénale chronique terminale	75
La prévention et la prise en charge de l'obésité	79
Suivi des recommandations de deux enquêtes communes réalisées dans le cadre du rapport public annuel de 2023	85
A - Le suivi de l'enquête sur la gestion quantitative de l'eau	85
B - Le suivi de l'enquête sur l'organisation territoriale des soins de premier recours	88
Bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire	93
A - La première année de mise en œuvre du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics	95
B - La plateforme de signalements, un outil au service de la programmation	102
C - Une complémentarité à approfondir entre responsabilité financière et responsabilité pénale	103
Réponses des administrations, organismes et personnes concernés	105
Références aux travaux cités	145
Rapports cités dans les chapitres de suivi de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes	147
L'impact des recommandations formulées par la Cour des comptes à partir de 12 enquêtes de suivi approfondi des recommandations	147
Suivi des recommandations de deux enquêtes communes réalisées dans le cadre du rapport public annuel de 2023	148

La Cour des comptes



Qu'a-t'elle suivi en 2023 ?

6 chambres thématiques
1 chambre contentieuse
ne formulant pas
de recommandations

65 rapports publiés en 2020
environ 422 recommandations
suivies chaque année
65 % complètement
ou partiellement mises en œuvre



1^{re} chambre

Compétences économiques et financières de l'État, financement de l'économie et institutions financières publiques, finances publiques, industrie, télécommunications, commerce et services



2^e chambre

Énergie, transports, agriculture et mer, environnement



3^e chambre

Éducation, jeunesse et sports, enseignement supérieur, recherche, culture et communication



4^e chambre

Défense, sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, pouvoirs publics constitutionnels, services du Premier ministre, finances publiques locales

Rapporteur général

du comité du rapport public et des programmes



5^e chambre

Travail et emploi, ville et logement, cohésion des territoires, immigration et intégration, cohésion sociale et solidarité, générosité publique



6^e chambre

Sécurité sociale, santé, secteur médico-social

Chambre du contentieux

Juge la responsabilité financière des gestionnaires publics



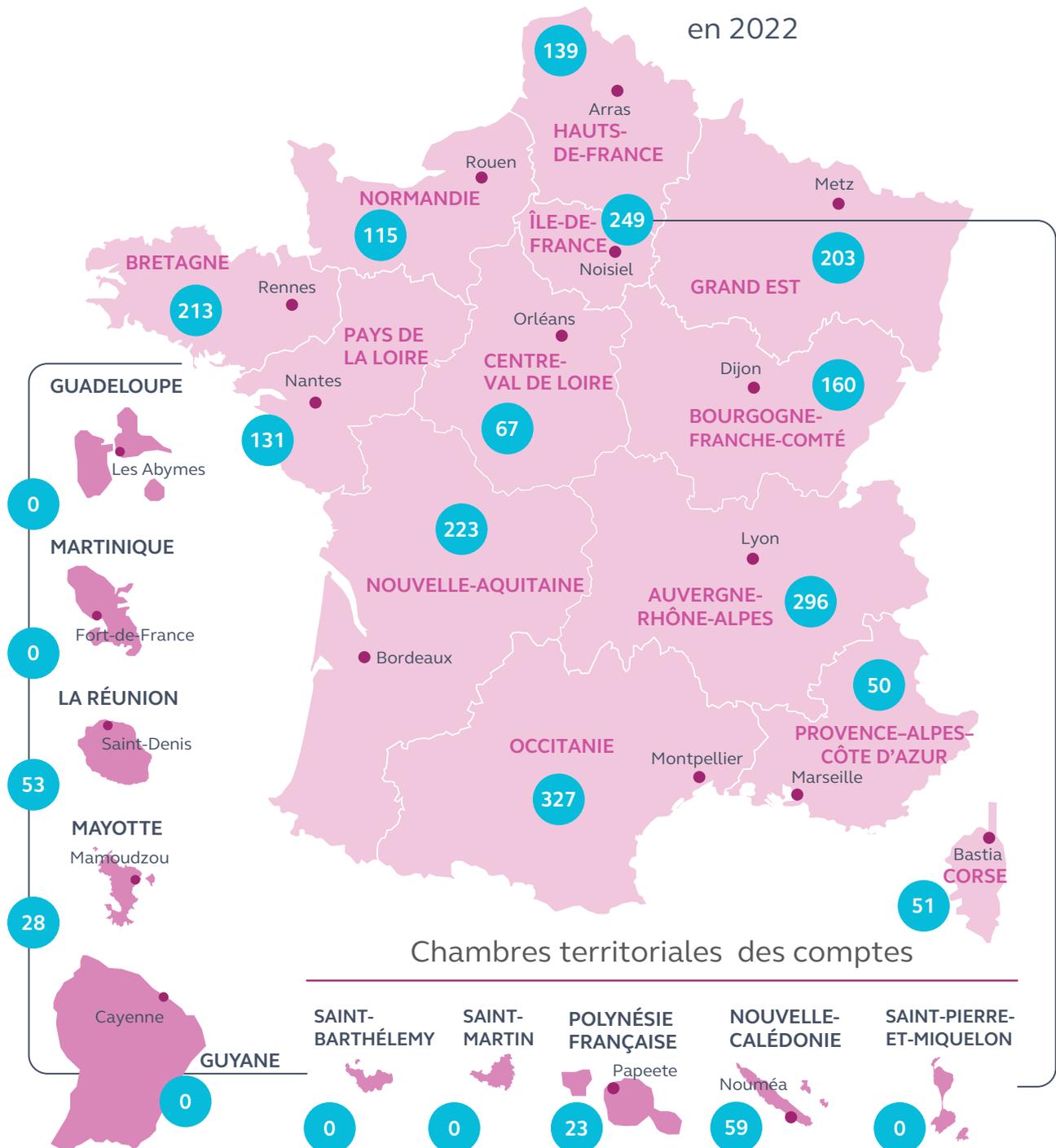
Combien de CRTC ?



Qu'ont-elles suivi en 2023 ?

- 13 chambres régionales en métropole
- 5 chambres régionales en outre-mer
- 5 chambres territoriales en outre-mer

420 rapports
2 389 recommandations émises dans les rapports d'observations définitives en 2022



01.

**Formulation
et suivi des recommandations**
DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES :
mode d'emploi et indicateurs

Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations

A - Qu'est-ce qu'une recommandation ?

Chargées de s'assurer du bon emploi des deniers publics et d'en informer les citoyens, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) examinent les comptes et la gestion de l'État et des organismes publics, ainsi que, dans certains cas, d'organismes privés, notamment lorsqu'ils reçoivent de l'argent public. Elles se prononcent sur la conformité aux règles et normes applicables des décisions prises ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités des actions conduites. Elles réalisent également des enquêtes sur les politiques publiques.

Dans ce cadre et à l'occasion des rapports qu'elles rendent publics¹, les juridictions financières formulent des recommandations destinées à aider les décideurs publics à améliorer leur gestion ou la conduite des politiques publiques examinées.

Efficacité :

apprécier le résultat à partir de l'objectif qui avait été fixé

Efficience :

parvenir au résultat en utilisant le moins de ressources possibles (au moindre coût)

B - Quand et comment naissent les recommandations ?

Processus d'élaboration et de suivi des recommandations



Source : Cour des comptes

Les recommandations découlent des constats les plus significatifs mis en évidence lors de l'instruction.

Elles constituent des propositions d'amélioration ou des pistes de changement à mettre en œuvre, dans un délai variable selon les sujets traités. Il s'agit de suggérer des marges de progrès dans la gestion d'un service ou d'un organisme ou dans la mise en œuvre d'une politique publique.

Les recommandations proposées par les rapporteurs qui réalisent l'enquête doivent être précises, réalisables et mesurables. Elles sont présentées aux décideurs publics concernés au cours de l'entretien qui clôt la phase d'instruction.

Les constats et les recommandations sont examinés lors d'un délibéré au cours duquel les rapporteurs soumettent le résultat de leur instruction à l'appréciation collégiale d'une chambre de la Cour, d'une CRTC ou d'une formation commune à plusieurs chambres ou à la Cour et aux CRTC². Ce processus permet de veiller à la qualité des travaux.

¹ À l'exception des travaux contentieux et de ceux relevant de la certification des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale, pour lesquels des procédures spécifiques sont définies.

² La Cour des comptes comporte sept chambres, une chambre spécialisée dans le contentieux et six chambres « thématiques », ayant chacune un domaine de compétences. Elles peuvent travailler soit séparément, soit ensemble si le sujet examiné est transversal. Lorsque l'enquête comporte à la fois un volet « État » et un volet « collectivités territoriales », la Cour et les chambres régionales et territoriales travaillent ensemble pour la réaliser et délibérer sur le rapport.

Les constats et recommandations sont contredits : ils sont adressés aux responsables des administrations ou organismes concernés qui peuvent ainsi faire part de leurs observations. Ils ne sont définitifs qu'après prise en compte de ces observations et, s'il y a lieu, audition de ces mêmes responsables. La contradiction institue ainsi un dialogue entre le contrôleur et le contrôlé et améliore la qualité des observations définitives.

Le rapport définitif une fois adopté est communiqué aux ministres, aux dirigeants des organismes contrôlés et aux personnes mises en cause afin qu'elles puissent exercer leur droit de réponse. L'exercice du droit de réponse, avant la publication, permet au contrôlé de faire part de ses observations sur la version définitive du rapport avec la garantie de la publication de sa réponse à l'appui du rapport. Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, la synthèse des rapports communiqués par chaque collectivité territoriale ne donne pas lieu à l'exercice d'un droit de réponse. Elle est uniquement présentée par le président de la juridiction devant la conférence territoriale de l'action publique³.

Le rapport est alors publié⁴, accompagné de ces réponses.

C - Quel est le périmètre du suivi des recommandations ?

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes constitue un des principaux indicateurs de performance du programme du budget de l'État relatif aux juridictions financières (programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières).

Certaines publications de la Cour ne sont pas prises en compte dans le calcul de cet indicateur : les observations définitives, destinées aux directeurs d'administration centrale et aux exécutifs des organismes ou services contrôlés ; les notes

Le suivi des actes de certification des comptes de l'État

En application de la LOLF, la Cour publie tous les ans son opinion sur les comptes de l'État dans un rapport intitulé « acte de certification ». Depuis l'origine (2006), cette opinion est une certification « avec réserve », c'est-à-dire qu'elle mentionne des anomalies significatives qui n'ont pas été corrigées par l'administration (5 en 2023) ou bien des incertitudes ou insuffisances d'éléments probants sur certains chiffres (11 en 2023).

Ces anomalies et incertitudes font l'objet d'un suivi systématique tous les ans. Certaines sont corrigées et disparaissent, alors que de nouveaux points de réserve apparaissent. Ainsi, pour les comptes 2023, la Cour a pu constater que deux points de réserve pouvaient être considérés comme corrigés : l'un sur la justification des soldes de trésorerie de l'État, l'autre sur la valorisation de l'engagement de l'État au titre de la retraite des fonctionnaires. Dans les deux cas, il s'agissait d'incertitudes. Inversement, une anomalie significative nouvelle a été détectée, portant sur le chiffrage de l'engagement de la France au titre du plan de relance européen.

Les anomalies et les incertitudes concernent des montants significatifs, mais il faut garder à l'esprit que les montants en jeu étaient bien plus importants lors des premiers exercices pour lesquels l'État a présenté des états financiers. On peut donc parler d'une amélioration lente, mais régulière, de la qualité des comptes de l'État, ce qui passe notamment par la modernisation des systèmes d'information, l'amélioration des procédures, renforcement des contrôles internes.

Indépendamment des points mentionnés dans l'Acte de certification, la Cour formule tous les ans, à l'occasion de ses travaux, de nombreuses recommandations de moindre portée visant à améliorer le travail de l'administration ainsi que la sincérité, la régularité et la fidélité des comptes de l'État.

d'exécution budgétaire et les certifications des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale. Les recommandations

³ Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle est présidée par le président du conseil régional. Les maires des principales communes, les présidents des intercommunalités de plus de 30 000 habitants, les présidents des conseils départementaux et régionaux ainsi que les exécutifs d'autres catégories de collectivités y siègent de plein droit.

⁴ Certains rapports ne sont pas publiés, notamment lorsqu'ils comportent des observations constituant des secrets protégés par la loi (secret des affaires, secret de la défense, secret médical, etc.).

formulées dans ces publications font cependant l'objet d'un suivi régulier (cf. encadrés). Le suivi des recommandations formulées dans les observations définitives est effectué systématiquement lors du contrôle suivant dudit organisme. Celui sur les notes d'exécution budgétaires est assuré par l'équipe en charge de leur instruction annuelle. Lorsque l'instruction révèle que des recommandations du rapport précédent n'ont pas été mises en œuvre, la Cour peut réitérer ou reformuler les recommandations initiales.

Le présent rapport porte sur le suivi des seules recommandations formulées par la Cour dans : son rapport public annuel, ses rapports publics thématiques, ses rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et

du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ses communications au Parlement et au Gouvernement, ses rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique, ses rapports sur les entreprises publiques et ses référés publiés que le Premier président adresse aux ministres.

Pour les CRTC, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, communément appelée « loi NOTRÉ », a fixé la liste des organismes ayant fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion dont la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées doit être suivie. Cette obligation ne concernait jusqu'en 2022, que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

Les suites réservées aux rapports de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit, à l'article 47-2 de la Constitution, le principe général de régularité, sincérité et fidélité des comptes de l'ensemble des administrations publiques.

En application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, la Cour certifie, depuis 2006, la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes annuels des organismes nationaux et des états financiers combinés des branches du régime général et de l'activité de recouvrement. Les enjeux de la certification portent sur des masses financières représentant en 2023, 590 Md€ de prélèvements sociaux et 567,5 Md€ de charges.

Ci-dessous sont présentées les principales suites positives observées à l'occasion des travaux de certification opérés depuis 18 ans.

Une amélioration significative de la qualité des comptes.

Malgré des faiblesses demeurant dans les dispositifs de contrôle interne et le respect des normes comptables applicables encore incomplet, la certification des comptes a conduit les branches et régimes de sécurité sociale à intégrer une démarche de maîtrise des risques dans l'ensemble de leurs activités, pour sécuriser les opérations réalisées et fiabiliser les données intégrées dans les systèmes comptables.

Des textes réglementaires, relatifs au contrôle interne des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, particulièrement structurants.

Les décrets du 14 octobre 2013 puis du 30 septembre 2022 sur la mise en œuvre du contrôle interne ont contraint les organismes de sécurité sociale à effectuer des progrès réels dans la structuration des dispositifs de contrôle et d'audit internes qui ont autorisé la levée progressive des refus ou impossibilités de certifier les comptes, lorsque ceux-ci étaient fondés sur des insuffisances marquées du dispositif de contrôle interne (branche famille du régime général, 2006 à 2008 puis 2011).

Ces actions ont permis la mise en place progressive d'indicateurs de risques résiduels financiers après contrôle interne, permettant d'en mesurer de manière synthétique l'efficacité, dans la quasi-totalité des branches (Maladie, Vieillesse et Famille).

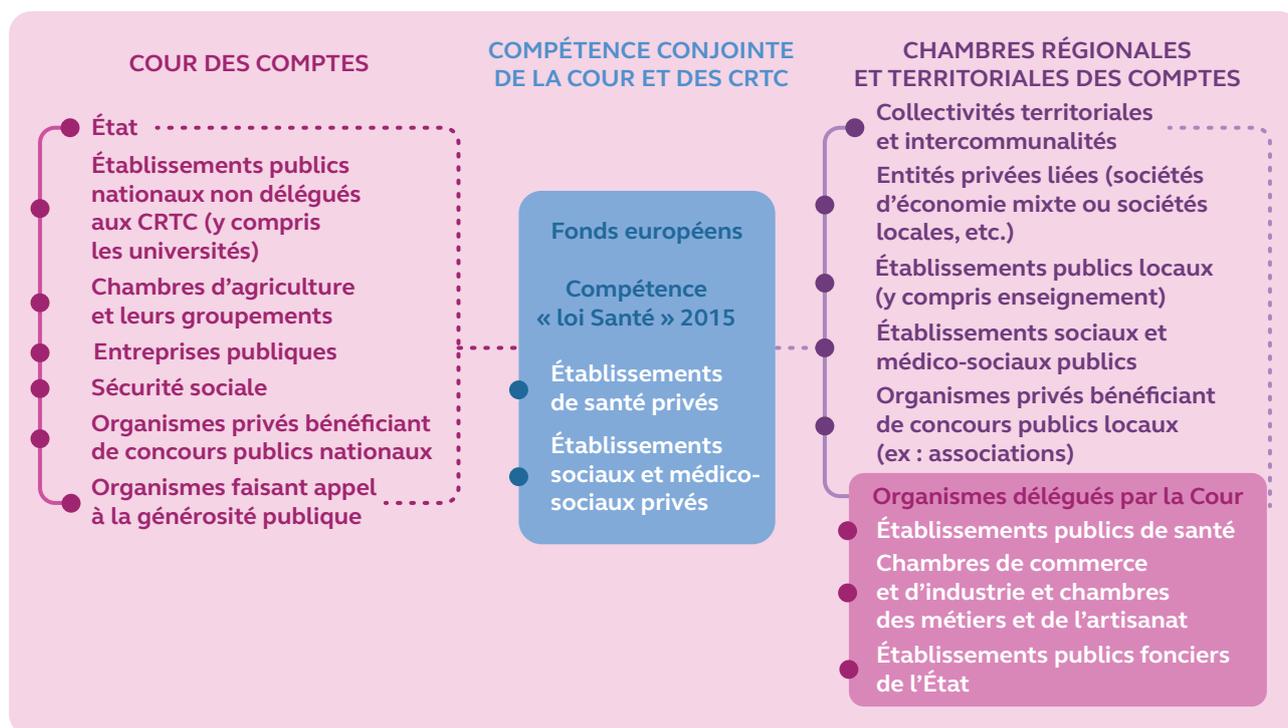
Une démarche annuelle de certification nécessaire.

Les audits liés à la certification des comptes de la sécurité sociale ont conduit la Cour à émettre des opinions défavorables sur des exercices récents (activité recouvrement avec une impossibilité de les certifier en 2020 et un refus de les certifier en 2021, branche famille et Cnaf avec un refus de certifier les comptes en 2022 et le constat d'impossibilité de le faire en 2023).

Des refus de certification suivis d'effets.

Le dernier refus de certification des comptes 2022 de la branche famille publié en mai 2023 a été pris en compte. L'organisme a mis en œuvre plusieurs actions au travers d'un plan qualité ambitieux qui devrait être opérationnel pour l'exercice 2024.

Compétences de contrôle respectives de la Cour des comptes et des CRTC



Source : Cour des comptes

Degré de mise en œuvre des recommandations



Source : Cour des comptes

D - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?

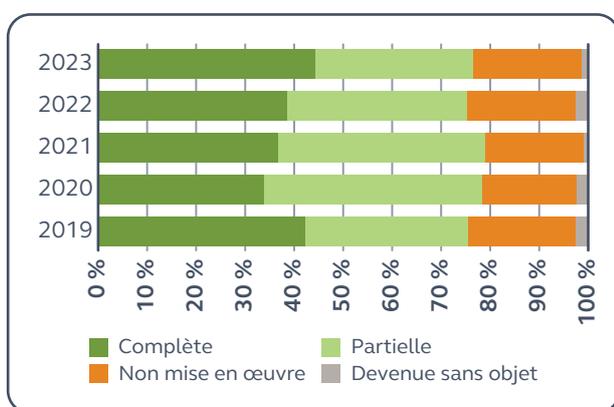
Pour la Cour comme pour les CRTC, un mécanisme de cotation rend compte des suites apportées par les organismes contrôlés. Des échanges sont organisés entre les juridictions financières et les organismes qui ont fait l'objet de recommandations. Ils permettent d'apprécier le degré de mise en œuvre de chaque recommandation et de proposer une cotation « complètement mise en œuvre », « partiellement mise en œuvre », « non mise en œuvre » ou « refus de mise en œuvre ».

Des recommandations peuvent également être considérées comme « sans objet », soit parce qu'elles sont devenues obsolètes, soit parce que leur suivi s'avère inopérant en raison de circonstances de fait ou de droit.

E - Le taux global de suivi des recommandations des juridictions financières

Le taux global de mise en œuvre des recommandations par les organismes contrôlés (Cour et CRTC) est resté stable depuis 2018, avec 76 % de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre pour 2023.

Évolution globale du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour et des CRTC au cours des cinq dernières campagnes de suivi



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le taux est constitué par le rapport entre :
 - au numérateur : la somme des recommandations des juridictions financières ayant été mises en œuvre (totale, partielle ou en cours) parmi à la fois les recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 et les recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) suivies dans le cadre défini à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières ;
 - au dénominateur : la somme des recommandations suivies par les juridictions financières, correspondant à la fois aux recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 et ayant pu faire l'objet d'un suivi, et aux recommandations des CRTC suivies dans le cadre défini à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières.

Un degré de suivi des recommandations différent entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes suivent les recommandations à N-1 an, ce qui présente plusieurs avantages. Ce suivi plus rapproché permet une réactivité accrue des organismes concernés, qui sont motivés à agir rapidement pour éviter les critiques potentielles. De plus, cette proximité temporelle maintient l'attention et la pression sur les recommandations, réduisant ainsi le risque qu'elles tombent dans l'oubli.

En revanche, la Cour des comptes effectue un suivi à N-3 ans, ce qui peut entraîner des dynamiques différentes. Ce délai plus long peut offrir une vision plus rétrospective et permettre une évaluation plus approfondie de la mise en œuvre des recommandations, ainsi qu'une adaptation aux évolutions du contexte. Toutefois, un délai trop long entre l'émission des recommandations et leur suivi peut conduire à une perte de visibilité et d'urgence, les recommandations risquant d'être reléguées au second plan au fil du temps. De plus, les circonstances peuvent évoluer et rendre les recommandations moins pertinentes.

D'autres considérations peuvent entrer en jeu. Les chambres régionales et territoriales des comptes se concentrent sur des entités territoriales et leurs recommandations peuvent être mieux adaptées aux besoins et aux réalités locales, les autorités locales étant alors plus enclines à mettre en œuvre des recommandations qui sont directement pertinentes pour elles. Les relations sont parfois plus étroites, ce qui facilite la communication et la coopération dans le processus de mise en œuvre des recommandations.

Et enfin, les recommandations de la Cour des comptes peuvent parfois être plus complexes en raison de leur portée nationale ou sectorielle plus large, notamment les recommandations de politique publique. Elles peuvent nécessiter une coordination entre plusieurs niveaux d'administration ou différents ministères ou encore une réforme de grande envergure, ce qui rend leur mise en œuvre plus difficile et plus lente.

Le suivi de la mise en oeuvre des recommandations de la Cour des comptes

A - Comment s'organise le suivi des recommandations de la Cour des comptes ?

La Cour assure chaque année, lors d'une « campagne » spécifique, le suivi des recommandations formulées dans les rapports précédemment publiés dont la liste a été rappelée *supra*.

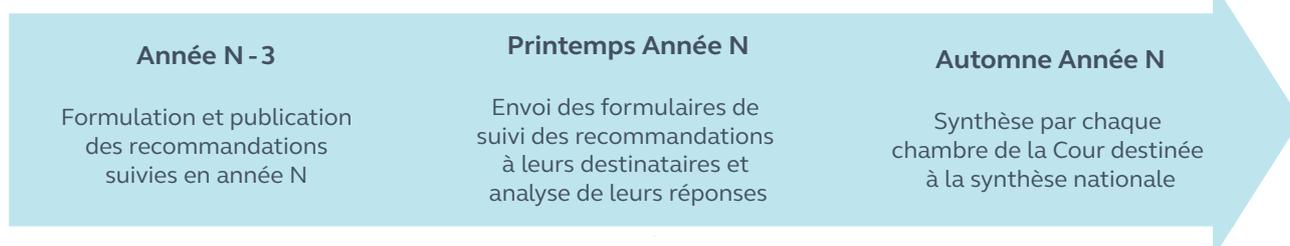
Pour la campagne annuelle coordonnée de suivi des recommandations, les interlocuteurs privilégiés de la Cour sont les secrétaires généraux des ministères qui doivent s'assurer que les réponses qui parviendront à la Cour répondent à l'enjeu d'évaluation de leur degré de mise en oeuvre. La Cour

peut, par ailleurs, transmettre ses questionnaires sur la mise en oeuvre des recommandations aux opérateurs eux-mêmes quand cela est nécessaire.

La Cour a assuré en 2023 le suivi des recommandations formulées et publiées en 2020.

Ce recul de trois années permet aux destinataires de disposer d'un délai raisonnable pour engager les réformes nécessaires. La concrétisation de certaines recommandations peut en effet prendre plusieurs années, par exemple lorsqu'il s'agit de réorienter une politique publique pour qu'elle atteigne de meilleurs résultats. Il est parfois nécessaire de procéder à des études complémentaires, de consulter les parties prenantes, voire de réviser la loi.

Élaboration de la synthèse du suivi des recommandations de la Cour des comptes



Source : Cour des comptes

B - L'évolution du suivi des recommandations de la Cour

Le nombre de recommandations suivies en 2023, après avoir augmenté l'année précédente, revient au niveau des années 2020 et 2021. Cette variation s'explique par la baisse de productions publiées en 2020 année de la crise sanitaire.

La proportion de recommandations complètement ou partiellement mises en oeuvre est d'un peu plus de 65 % en 2023, trois années après la formulation des recommandations suivies.

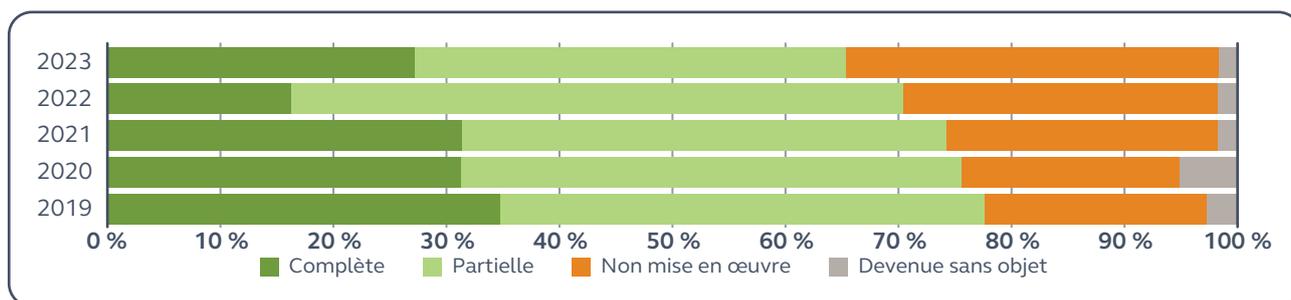
Après une baisse entre 2018 et 2021, la tendance sur les deux dernières années est une stabilisation du nombre des recommandations complètement ou partiellement mises en oeuvre, le nombre de recommandations non mises en oeuvre étant passé de 20 % en 2018 à 24 % en 2023 avec un pic à 34 % en 2022.

Nombre de recommandations de la Cour suivies au cours des cinq dernières années

Millésime des rapports et recommandations	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Campagne de suivi	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de recommandations suivies	553	626	411	399	520	422

Source : Cour des comptes

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour au cours des cinq dernières campagnes de suivi (2019 à 2023)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le taux est constitué par le rapport entre :

- au numérateur : la somme des recommandations de la Cour des comptes ayant été mises en œuvre (totalement ou partiellement) parmi les recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 ;

- au dénominateur : la somme des recommandations suivies par la Cour des comptes, correspondant aux recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 et ayant pu faire l'objet d'un suivi.

2022 avait marqué une amélioration du taux de recommandations totalement mises en œuvre par rapport à 2021, confirmée en 2023. Ces éléments statistiques semblent renforcer l'explication selon laquelle l'évolution du degré de mise en œuvre reflète une reprise plus normale de l'activité des acteurs publics après la période de la crise sanitaire qui avait beaucoup bousculé les priorités dans leurs actions.

C - Un degré de mise en œuvre qui peut varier selon la nature des recommandations

Dans la plupart des cas, un même rapport de la Cour comporte des recommandations de nature et de granularité différentes ne nécessitant pas le même calendrier et les mêmes actions pour leur mise en œuvre.

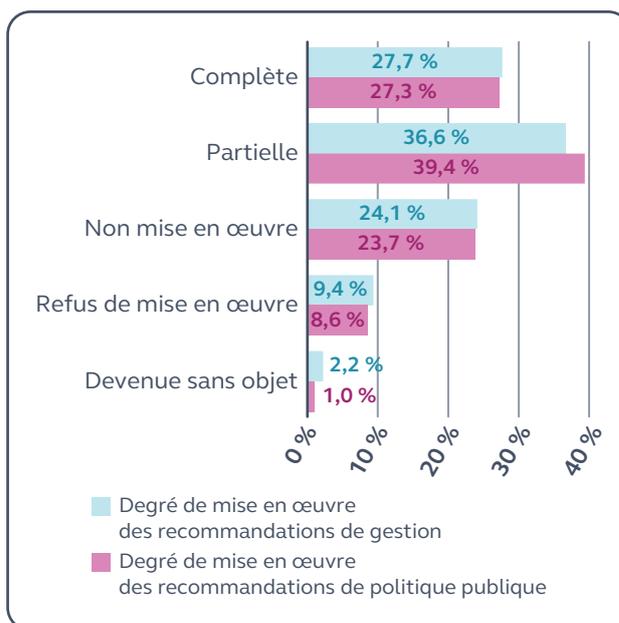
Pour mieux suivre ses recommandations, la Cour s'est attachée à les répartir en deux grandes catégories :

→ les recommandations relatives à la gestion des organismes contrôlés quand l'amélioration visée est plutôt une amélioration opérationnelle (organisation interne, budget, ressources humaines, achats, immobilier, systèmes d'information etc.) ;

→ les recommandations relatives à l'élaboration, la conduite et les résultats des politiques publiques quand la recommandation appelle plutôt à des réformes structurelles ou structurantes pour la conduite d'une politique publique (gouvernance, pilotage, objectifs, financement, rationalisation etc.)

Alors que l'année précédente, le taux de mise en œuvre était meilleur en matière de gestion qu'en matière de politique publique, cette année ce sont les recommandations de politique publique qui ont été davantage mises en œuvre mais plus souvent de manière partielle. Les taux sont toutefois relativement proches, et on peut noter que les recommandations de politique publique sont généralement plus complexes à mettre en œuvre. En effet, elles concernent souvent plusieurs acteurs publics, peuvent viser des mesures multiples et ont généralement une dimension politique plus marquée.

Degré de mise en œuvre des recommandations de gestion et de politique publique émises en 2020



Source : Cour des comptes

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont tenus de rendre compte, dans le délai d'un an, des actions entreprises suite aux contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). L'état d'avancement et le degré de justification des suites données à leurs recommandations progressent par rapport à la précédente campagne de 2022.

A - Un suivi qui vise à donner un effet utile aux recommandations des CRTC

En application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), l'exécutif des collectivités et des EPCI doit présenter à l'assemblée délibérante un rapport dans lequel il fait état des suites réservées aux recommandations formulées lors des contrôles des CRTC. Cet examen intervient dans un délai d'un an suivant la publication des observations définitives intéressant cette collectivité ou cet EPCI.

Destinataires de ces rapports de suivi annuels, les CRTC analysent l'effectivité des suites données à leurs recommandations. En général, les collectivités et les EPCI assortissent spontanément leurs rapports de pièces justificatives (délibérations, avenants et documents contractuels établissant des mesures de régularisation, etc.). Toutefois des éclaircissements et des compléments sont sollicités par les CRTC, le cas échéant, pour préciser certains points et pour améliorer la qualité du suivi.

La synthèse est ensuite délibérée par la chambre, puis présentée à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). À l'issue de la campagne annuelle, chaque CRTC transmet sa synthèse annuelle à la Cour des comptes qui en consolide les résultats et établit le présent rapport de suivi national.

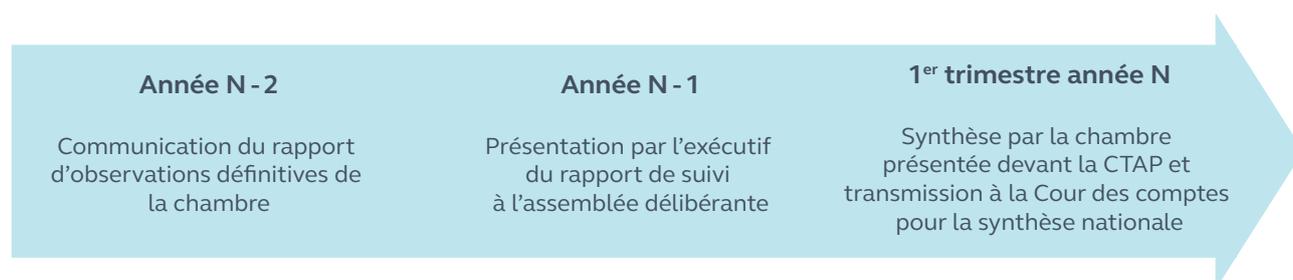
Lors de la campagne de 2023, les CRTC ont réalisé le suivi des recommandations figurant dans les rapports publiés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2022.

B - Une campagne 2023 marquée par une nouvelle augmentation du taux de mise en œuvre des recommandations des CRTC par les collectivités territoriales

1 - 79 % des recommandations émises par les CRTC en 2022 mises en œuvre complètement ou partiellement au bout d'un an (76 % pour celles de 2021)

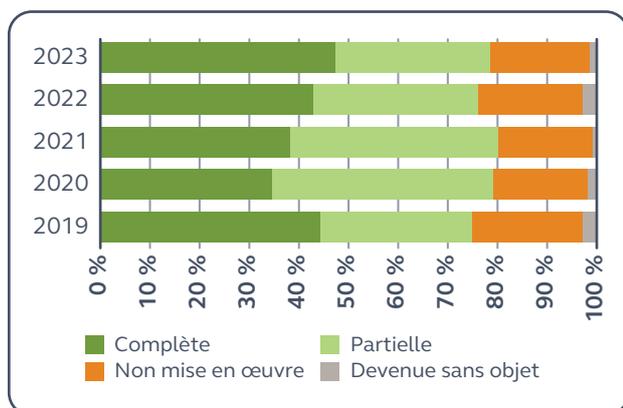
Parmi les 2 389 recommandations des CRTC suivies lors de la présente campagne, 1 878 ont été mises en œuvre complètement ou partiellement à l'issue d'une année. Le nombre des recommandations mises en œuvre de manière complète (1 130, soit 47 % de l'ensemble en 2022) progresse par rapport au niveau observé en 2021 (873, soit 43 % de l'ensemble).

Élaboration de la synthèse du suivi des recommandations des CRTC



Source : Cour des comptes

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations des CRTC au cours des quatre dernières campagnes de suivi



Source : Cour des comptes

Les cas de recommandations non mises en œuvre (20 % de l'ensemble en 2022) connaissent une légère diminution par rapport à la dernière campagne de suivi (21 % de l'ensemble en 2021).

Les différentes campagnes de suivi des recommandations portent leurs fruits. Des chantiers qui étaient apparus inaboutis lors des précédentes années enregistrent désormais des résultats concluants. Dans leur ensemble, les CRTC relèvent un niveau avancé de maturité des actions, notamment en matière de fiabilisation des comptes, de gouvernance, d'harmonisation des régimes indemnitaires ou encore de respect de la durée légale du temps de travail. Les interventions réitérées des juridictions financières dans ces domaines ont encouragé une démarche de progrès.

Toutefois des facteurs d'inertie continuent d'affecter certains champs de la gestion publique locale, notamment lorsque des transferts de compétences, des mutualisations de services ou d'équipements et des réformes structurelles dans la gestion des personnels sont en jeu. Les recommandations portant sur la fonction achat (refonte du circuit de la commande publique, application de nouvelles procédures et recours à des formes d'achat groupées ou mutualisées) et les relations avec les tiers enregistrent des résultats contrastés.

La mise en œuvre partielle des recommandations résulte parfois du manque de compétences et d'expertise interne. Cette limite est relevée par la CRC Bourgogne-Franche-Comté au sujet

d'intercommunalités de petite taille. Nombre d'entre elles s'estiment peu outillées pour développer les schémas et les divers documents de planification prévus par la loi. Tel est le cas des communautés de communes Cœur de Loire (département de la Nièvre) et du Montbardois (département de la Côte-d'Or) qui ont été amenées à recourir à des prestataires externes pour leur « pacte financier et fiscal » et leur « projet social de territoire ».

Les refus de mise en œuvre restent exceptionnels, mais stables en proportion (2 % de l'ensemble des recommandations suivies). Ils portent souvent sur les rémunérations ou le temps de travail. La CRC Auvergne-Rhône-Alpes mentionne deux exemples éclairants à cet égard. Une première commune refuse expressément de mettre fin au versement de la prime de fin d'année, pourtant irrégulière. Une seconde s'oppose à la mise en œuvre d'un contrôle automatisé du temps de travail, alors qu'il s'agit de la seule mesure propre à sécuriser le versement des indemnités pour heures supplémentaires. La CRC Nouvelle-Aquitaine relève également des cas de refus de mise en œuvre liés au pilotage financier. Une commune s'oppose ainsi à la proposition de formaliser un plan pluriannuel d'investissement, arguant qu'il ne s'agit pas d'une obligation légale. Une autre collectivité estime que la subvention communale versée au titre de la gestion de parcs de stationnement ne peut pas être supprimée et qu'une telle mesure entraînerait une hausse excessive des tarifs proposé aux usagers, alors qu'il s'agit d'une activité de nature commerciale devant disposer de financements propres.

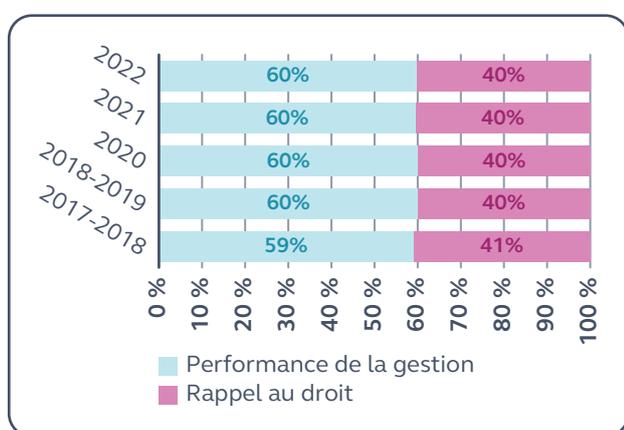
2 - Des progrès concernant tous les champs de l'action publique locale

Les recommandations des CRTC sont classées en fonction de leur nature juridique. On distingue à cet effet deux catégories. Certaines d'entre elles visent à mettre fin à des irrégularités et prennent la forme de rappels au droit. Les autres recommandations portent sur la performance de la gestion. Elles invitent leur destinataire à améliorer leur efficacité ou leur efficience par des mesures de bonne administration, sans invoquer au sens strict une obligation ou un besoin de mise en conformité.

Les rappels au droit représentent 60 % des recommandations émises en 2022 et suivies en 2023. Ils ont le plus souvent pour objet la qualité de l'information financière, les ressources humaines ou les procédures d'octroi de subventions. 40 % des recommandations émises en 2022 et suivies en 2023 ont trait à la performance de la gestion. Elles se rapportent notamment aux questions de gestion financière ou encore au fonctionnement de services publics locaux.

Les proportions respectives de ces deux ensembles de recommandations sont stables par rapport aux précédentes campagnes.

Évolution du nombre des recommandations des CRTC par nature juridique



Source : Cour des comptes

À l'instar des précédentes campagnes, un quart des recommandations suivies par les CRTC en 2023 concernent la comptabilité. 24 % portent sur des enjeux de gouvernance et d'organisation interne (mise en place de dispositifs de contrôle de gestion, élaboration de règlements de service ou mise en œuvre de réformes organisationnelles). La gestion des ressources humaines représente le troisième ensemble de recommandations suivies (16 %).

Les recommandations sur la situation financière (13 %), sur les relations avec les tiers (10 %), sur la gestion patrimoniale (7 %) et sur les achats (5 %) sont moins nombreuses. Toutefois leur portée est généralement structurante et couvrent des aspects clés de la modernisation des services publics locaux.

C - De réels efforts pour moderniser la gestion publique locale

En incitant les collectivités à rendre compte de leur situation financière et de leur organisation en toute transparence, le suivi des recommandations stimule les efforts de modernisation. La campagne de suivi de 2023 montre que les recommandations des CRTC ont accompagné des transformations structurantes en ce sens.

1 - Une attention renforcée à la transparence et à la simplification de la gestion

Les recommandations portant sur la fiabilité de l'information budgétaire et la qualité de la tenue des comptes demeurent parmi les plus nombreuses et les plus suivies.

La fiabilité des états budgétaires et comptables est majeure pour apprécier la situation financière réelle d'une collectivité ou d'un EPCI. Elle permet au citoyen de prendre connaissance de la bonne gestion des investissements financés par l'impôt local.

Eu égard à cet enjeu de démocratie locale, l'établissement des documents budgétaires et des états associés (restes à réaliser, annexes sur la dette, etc.) donne lieu à un nombre important de recommandations. Les collectivités se conforment le plus souvent aux obligations qui leur sont rappelées. Toutefois le suivi réalisé par les juridictions financières permet d'inscrire durablement ses améliorations dans le temps. La CRC Pays de la Loire s'est ainsi assurée que les communes de Savenay, de Saint-Hilaire de Clisson, de la Plaine-sur-Mer, des Essarts-en-Bocage ou encore de Mayet renseignaient désormais leurs documents budgétaires ainsi que leurs annexes budgétaires de manière exhaustive. Elle a également veillé à ce que les communautés d'agglomération Mayenne Communauté et Pays de Laval évaluent de manière plus réaliste leurs prévisions notamment en matière d'investissement.

La fiabilité des comptes et des inventaires est également suivie avec beaucoup d'attention par les CRTC. Elle est essentielle non seulement pour donner une image fidèle du patrimoine (obligation constitutionnelle), mais aussi pour optimiser la gestion patrimoniale, notamment en termes de performance énergétique et d'entretien. Ainsi, au titre du suivi de l'actif de la communauté de communes Morvan, Sommets et Grands Lacs et de la ville de Château-Chinon, la CRC Bourgogne-Franche-Comté a examiné à la fois la régularisation des écritures comptables et la mise en œuvre de mesures de gestion efficaces (plan de gestion, logiciel approprié à l'entretien et la gestion durable des biens, etc.). De même, la CRC Corse a relevé que, suite à ses contrôles, la commune de Porto-Vecchio et la communauté de communes du Sud-Corse ont développé des partenariats de travail avec leurs comptables publics respectifs pour fiabiliser leur gestion patrimoniale. La communauté d'agglomération du Pays Ajaccien s'est dotée d'un logiciel de suivi des immobilisations. Des améliorations ont également été constatées en matière de valorisation du patrimoine. À la demande de la CRC, la communauté d'agglomération de Bastia, a conclu avec le Sporting Club de Bastia, une convention de mise à disposition du stade Armand Cesari (16 000 places), moyennant le versement d'une redevance annuelle au titre de sa contribution aux frais de fonctionnement annuels de l'équipement.

Les recommandations en matière de mutualisation de services et de transferts d'équipements participent à une meilleure gestion.

Les rapports de suivi des CRTC font apparaître cependant un niveau de mise en œuvre contrasté en ce domaine. Les mesures proposées se heurtent parfois à des divergences de vues sur les transferts de compétences ou d'équipements.

La CRC Occitanie mentionne à cet égard le cas de la commune de Lourdes et de la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées. Alors que la juridiction recommandait d'intégrer au niveau intercommunal le pilotage de la promotion touristique, conformément à leur projet de territoire, les ordonnateurs des deux collectivités n'ont pas donné suite à cette proposition.

Il arrive, dans certaines hypothèses, que l'intervention de la chambre joue le rôle de catalyseur et accélère l'effort de mutualisation intercommunale. Tel est le cas de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois, Lys et Romane qui a réalisé, en 2022, un important travail pour évaluer les prestations et services communs et déterminer les domaines dans lesquels la mutualisation avait un intérêt pour toutes les communes membres (expertise, ingénierie, gains d'échelle, etc.). De même la communauté de communes Sud Vendée Littoral qui, à l'invitation de la CRC Pays de la Loire, a développé des mutualisations avec ses communes membres ou encore de la commune de Talmont Saint Hilaire qui a développé de synergies avec les services intercommunaux. Mais des recommandations trop ouvertes, appelant à une réflexion stratégique sans action mesurable, restent parfois sans effet, comme le montre l'exemple étudié par la même CRC au sujet d'un possible regroupement des fonctions support de la commune de Machecoul Saint Même avec la communauté de communes.

2 - Des avancées concrètes dans le pilotage de réformes et de projets complexes

Le suivi réalisé par les CRTC incite les acteurs publics locaux à améliorer le pilotage des investissements nécessaires au bon fonctionnement des équipements locaux. Il offre l'occasion aux collectivités de consolider leurs outils de gouvernance et de pilotage, en définissant un calendrier opérationnel et en rendant compte de l'avancement des actions auprès de l'organe délibérant et des citoyens.

Dans leurs rapports, les CRC insistent régulièrement sur l'importance d'un pilotage rigoureux des investissements par les collectivités. Elles préconisent la présentation aux organes délibérants locaux de plans pluriannuels afin de garantir un suivi plus transparent des financements. La CRC Hauts-de-France relève que, pour quatre des dix collectivités destinataires de recommandations en ce sens, des plans pluriannuels ont été élaborés et soumis à l'assemblée délibérante. Les six autres ont établi que ce travail était en cours de réalisation en produisant diverses études et délibérations. De nombreux contrôles évoquent toutefois la difficulté de prévoir de façon fiable les opérations d'investissements dans un contexte de crises multiples (sanitaires,

énergétiques, etc.). Pour surmonter ces difficultés, certaines collectivités, à l'image de la communauté urbaine d'Arras, ont développé une expertise interne et un comité de pilotage chargé du suivi de ce document stratégique. La commune de Calais veille à expertiser des capacités financières et à réviser chaque année son programme d'investissement.

De même la CRC La Réunion constate que ses recommandations en matière de gouvernance et d'organisation interne ont permis de renforcer le suivi d'infrastructures majeures. Ainsi, la société d'économie mixte de transports de l'Ouest (SEMTO) s'est conformée à l'accord de groupement du 21 juillet 2015 et la région Réunion a réuni le comité de suivi dans le cadre de la construction de la nouvelle route du littoral pour faire le point sur l'avancement des travaux et échanger sur les procédures réglementaires nécessaires pour la deuxième phase.

L'examen réalisé par les CRTC permet d'attirer l'attention des collectivités sur de potentiels gains d'efficience. Il contribue notamment au développement d'outils de pilotage et de systèmes d'informatiques visant à optimiser la gestion des collectivités.

Chantier de la « Nouvelle route du littoral » de La Réunion



Source : chambre régionale des comptes La Réunion

Ainsi, sur la recommandation de la CRC Pays de la Loire, le département de la Mayenne a mis en œuvre un nouveau schéma directeur informatique associé à des indicateurs pertinents afin de mesurer l'avancement de la transformation numérique de ses services. La commune de Lourdes a mis en place de nouveaux outils informatisés de gestion du patrimoine suite au contrôle de la CRC Occitanie. Invitée par la CRC Bretagne à élaborer un schéma directeur des systèmes d'information, la communauté de communes de Landerneau-Daoulas a réalisé un diagnostic d'ensemble et, projetant une mutualisation avec les communes membres, travaille à une organisation commune en matière de numérique, allant ainsi au-delà des préconisations de la chambre.

La mise en place d'outils de pilotage spécifiques contribue à renforcer la qualité de service.

En matière d'accueil du jeune enfant, la CRC Île-de-France a invité la commune de Morsang-sur-Orge à se doter d'un règlement intérieur d'attribution des places en crèche, contenant notamment une grille des critères de choix. La commune a totalement mis en œuvre cette recommandation, en élaborant un document cadre hiérarchisant les catégories de foyers prioritaires (situation familiale, parents en activité ou en formation professionnelle) et les critères d'attribution. Dans un autre domaine, la chambre a recommandé à la commune d'Orly de déterminer des objectifs pour son centre culturel, appuyés sur des indicateurs de résultat. La commune a appliqué cette recommandation en fixant quatre axes stratégiques pluriannuels, assortis d'indicateurs de résultat d'ordre quantitatif (fréquentation, nombre de prestations programmées) mais aussi qualitatifs, via la réalisation d'enquêtes de satisfaction annuelles.

D - Une meilleure prise en compte de la régularité et de la maîtrise des risques

À l'occasion de leurs contrôles, les CRTC peuvent être amenées à constater des irrégularités concernant notamment la gestion des personnels des collectivités, leurs achats ou les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts. La campagne de 2023 révèle la poursuite des efforts de régularisation opérés dans ces différents domaines.

1 - Une nette progression des régularisations en matière de gestion des personnels

En matière de ressources humaines, la question du temps de travail et le respect des 1 607 heures annuelles est l'objet d'observations régulières des CRTC. Les primes versées aux agents constituent également une source importante de recommandations. Les rémunérations accessoires allouées aux agents territoriaux doivent, tout à la fois, être prévues par un décret institutif, être autorisées de manière précise par l'assemblée délibérante et respecter les plafonds ou règles d'attribution réglementaires. En particulier, le régime indemnitaire institué ne peut pas être plus favorable que celui prévu pour les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions comparables, en vertu du principe de parité, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les CRTC relèvent un réel effort des collectivités territoriales pour se mettre en conformité avec ces obligations, dans le cadre de la dernière campagne de suivi des recommandations. La CRC Auvergne-Rhône-Alpes relève que ses recommandations ont été majoritairement suivies d'effets. Dans la plupart des cas, des délibérations ont été prises par la collectivité territoriale ou l'établissement public concerné pour appliquer la durée annuelle légale de temps de travail ou régulariser des anomalies affectant le régime indemnitaire. La CRC Nouvelle-Aquitaine montre qu'au-delà de la seule question de la durée légale, la régularisation d'indemnités ou d'avantages en nature sans fondement peuvent constituer en eux-mêmes des sources d'économies. Par exemple, à Gujan-Mestras, dans le département de la Gironde, le versement de la prime annuelle, qui n'avait pas le caractère

d'avantage collectivement acquis, a été supprimé. La commune de La Souterraine, dans la Creuse, a fait de même et a généré ainsi des gains budgétaires utiles pour d'autres priorités.

2 - Une responsabilisation renforcée des gestionnaires publics locaux

Les recommandations formulées par les CRTC ne constituent pas des injonctions. Elles ont uniquement valeur d'alerte. Elles permettent d'anticiper les conséquences potentielles de risques juridiques avant qu'ils ne s'aggravent et n'entraînent la mise en jeu éventuelle de la responsabilité des gestionnaires publics.

Les CRTC sont amenées à formuler des recommandations pour prévenir les situations de non-conformité en matière de commande publique. À la suite d'un contrôle de la CRC Occitanie, la commune de Toulouges a entrepris une refonte globale de ses processus d'achat. Les recommandations de la chambre ont permis d'orienter utilement ses choix d'organisation et de procédures. La collectivité avait été invitée à veiller à la bonne définition des besoins, au suivi de la computation des seuils et à formaliser un guide de l'achat public. Cette recommandation a été totalement mise en œuvre permettant à la collectivité de sécuriser juridiquement ses procédures d'achat et d'apporter une plus grande transparence. De même, sur la recommandation de la CRC Île-de-France, les communes de Chatillon, Chilly-Mazarin, Choisy-le-Roi, Joinville-le-Pont et Livry-Gargan ont toutes élaboré une nomenclature précise des achats, qu'elles actualisent et renseignent de manière systématique pour garantir le respect des seuils de procédures et améliorer l'efficacité de la commande publique.

La mise en conformité des actes de gestion avec la règle de droit permet non seulement de garantir leur sécurité juridique, mais aussi de consolider l'assise financière de la collectivité et, parfois, d'en assurer la soutenabilité. Suite à un contrôle « flash » de la commune de Blangy-sur-Besle faisant suite à divers signalements, la CRC Normandie a détecté un nombre significatif d'anomalies juridiques et budgétaires. Constatant une dégradation de la capacité d'autofinancement de la collectivité, elle l'a incité à accompagner les

mesures de régularisation d'un pilotage budgétaire et financier plus robuste. L'adoption des mesures recommandées par la chambre et notamment le recours à une gestion des investissements plus transparente ont permis à la situation financière de la commune de redevenir positive.

De manière générale, les rappels au droit participent à la diffusion de bonnes pratiques et de la culture de la maîtrise des risques. Ils concourent au développement de dispositifs préventifs tels que les mesures de contrôle interne ou les alertes éthiques. Un certain nombre de recommandations des CRTC visent notamment à assurer une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Par exemple, la CRC Centre-Val de Loire a formulé trois recommandations en ce sens en 2022. Elle a recommandé à trois entités contrôlées, la société publique locale (SPL) Chartres aménagement, la communauté d'agglomération Chartres métropole et la commune d'Argenton-sur-Creuse, de mettre en place un dispositif de prévention des risques déontologiques. Un tel dispositif doit, en effet, permettre de prévenir les situations à risque du fait des cumuls de fonctions. Ces organismes ont mis fin aux mises à disposition et à des situations de complément d'activité susceptibles de générer de potentiels conflits d'intérêts. En complément de cette action, ils ont prévu d'élaborer une charte de déontologie. Cette charte étant en cours d'élaboration, la recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre.

La CRC Pays de la Loire indique consacrer une part croissante de ses contrôles à la prévention des risques auxquels la qualité d'élu expose. Ainsi, elle a incité le département de la Mayenne à formaliser dans le règlement intérieur de son assemblée les procédures de prévention des conflits d'intérêts et à préciser les conditions dans lesquelles les personnes éventuellement intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences, recommandation que le département a complètement mis en œuvre. Nombre de recommandations portent également sur la formalisation de plans de contrôle interne sur des processus sensibles, par exemple sur les opérations de paye (communauté d'agglomération de Mayenne Communauté) ou sur les régies (commune de Savenay, communauté de communes

Estuaire et Sillon). Les recommandations formulées en ce domaine sont souvent suivies d'actions correctives rapides eu égard à l'importance des enjeux et des risques attachés à ces opérations.

E - Une attention renforcée à la qualité de service et au bon fonctionnement des équipements publics locaux

Les rapports de suivi transmis aux CRTC au titre de la campagne de 2023 font apparaître des avancées notables pour les recommandations relatives aux équipements et aux services publics de proximité. Les actions mises en œuvre peuvent prendre plus de temps pour des infrastructures soulevant des enjeux financiers conséquents et des politiques mobilisant de multiples acteurs.

Le suivi des recommandations de la campagne de 2023 révèle un intérêt croissant des acteurs publics locaux pour renforcer la qualité de service à court ou à moyen terme.

Le bon fonctionnement des équipements de proximité et des services rendus à la population est au cœur des préoccupations des citoyens. Il participe à l'activité économique et sociale ainsi qu'au cadre de vie. La CRC Île-de-France relève ainsi, pour plusieurs de ses travaux, des changements structurels suite à son intervention. Trois rapports d'observations définitives de la chambre ont été publiés en 2022 au sujet des équipements et des politiques mises en œuvre pour encourager la lecture publique par Cœur d'Essonne Agglomération, par la communauté d'agglomération Val-d'Yerres Val-de-Seine et par la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines. Ces rapports ont donné lieu à la formulation de sept recommandations visant tout d'abord le renforcement du pilotage intercommunal de cette politique publique par la constitution de documents cadres (charte documentaire, projet stratégique). De même, pour améliorer la qualité du service rendu, la chambre recommandait le lancement d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers et l'extension progressive des horaires d'ouverture.

À une exception près, toutes les recommandations ont fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle. La communauté d'agglomération du Val-d'Yerres, Val-de-Seine a élaboré un schéma directeur de lecture publique présentant les enjeux et objectifs du réseau des médiathèques pour la période 2022-2027. De même, Cœur d'Essonne agglomération a procédé à l'élaboration d'une charte documentaire et à la rédaction de protocoles de sélection communs à l'ensemble des médiathèques de son ressort. Enfin, la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines a étendu les horaires d'ouverture de cinq de ses médiathèques au samedi matin.

De même la CTC Polynésie française relève de réelles avancées dans le suivi de ses recommandations sur le fonctionnement et le financement des services publics environnementaux (eau, déchets et assainissement). Afin de rendre compte de l'ensemble des coûts et des produits, la juridiction a invité les communes à fiabiliser les budgets annexes des services publics environnementaux et à rendre compte annuellement, sous forme de rapport à l'exécutif local, des coûts et de la qualité des services rendus. Elle a, par ailleurs, rappelé la nécessité de construire une juste tarification des services, sur la base de l'analyse des coûts complets. Elle a encouragé les communes à mettre en œuvre une augmentation progressive de la tarification en matière d'eau, d'ordures ménagères afin de tendre à l'équilibre progressif des budgets annexes, sans ignorer bien entendu les contraintes sociales fortes du territoire. En 2022, à nouveau, ce dernier point est loin d'avoir fait l'objet d'une appréciation partagée par l'ensemble des acteurs locaux. Ainsi, la communauté des communes d'Hava'i a repoussé, à une date ultérieure non communiquée, l'augmentation des tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) initialement prévue pour 2023 en raison du contexte inflationniste qui sévit actuellement notamment en Polynésie française. Pour autant, au-delà de cet exemple, l'effort de pédagogie commence à produire ses effets : sept recommandations sur dix sont mises en œuvre totalement ou partiellement dans ce domaine.

Les recommandations formulées dans le cadre d'enquête régionales sont aussi un vecteur d'amélioration de dispositifs publics clés pour les territoires concernés.

Grâce à une approche comparative, elles font émerger les besoins structurants à l'échelle d'un territoire donné et mettent en lumière des solutions communes.

La CRC Bretagne a réalisé, par exemple, une enquête régionale sur les centres routiers départementaux. Elle a pu comparer les différentes modalités de gestion de ces centres par les départements, sujet à fort enjeu financier. Le secteur des routes représente le troisième budget le plus important des collectivités départementales après l'action sociale et la gestion des collèges. De plus, les départements gèrent plus de 23 % du réseau routier breton, lequel connaît une sollicitation croissante avec le dynamisme démographique de la Bretagne. Grâce à ses contrôles coordonnés et au parangonnage que ceux-ci et le rapport thématique régional ont permis, la chambre a mis en valeur les bonnes pratiques et a identifié les marges de progression au sein de chacun des quatre départements.

Alors que le réseau nécessite un entretien régulier, le Finistère avait moins investi dans la deuxième moitié des années 2010. Le Morbihan a adopté une stratégie pluriannuelle complète. Le Finistère et l'Ille-et-Vilaine ont défini des niveaux de service, mais les Côtes-d'Armor étaient dépourvues de schéma directeur et de plans d'exécution. Désormais, les rapports de suites reçus par la chambre témoignent d'une harmonisation et d'un rapprochement des pratiques en matière de stratégie, d'objectifs et de programmation des investissements comme des interventions, avec l'adoption par chacun d'éléments exemplaires présents dans les autres départements. Afin de maîtriser les coûts, les départements, à l'exception du Finistère, se sont lancés dans une rationalisation de leur réseau de centres d'exploitation.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, la chambre a publié en 2022 deux rapports étroitement liés, l'un sur la situation financière de la Nouvelle-Calédonie et l'autre sur la caisse

de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT). La chambre a réalisé une analyse de la situation financière de la collectivité ainsi que de chacun des régimes de protection sociale dans un cadre rétrospectif puis prospectif jusqu'en 2025 en proposant les mesures nécessaires pour atteindre un équilibre. La CAFAT a présenté en août 2023 à son conseil d'administration le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la chambre

et l'a adressé de sa propre initiative à celle-ci. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a voté de son côté une augmentation du taux de la contribution calédonienne de solidarité, ce qui était l'une des recommandations émises par la chambre. Ces deux rapports, dont les mesures ont été partiellement mises en œuvre, ont contribué à éclairer le débat public local sur des enjeux structurants pour un territoire ultramarin à statut particulier compétent en matière fiscale, économique et de protection sociale.

02.

L'impact des recommandations formulées

PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La société forestière de la Caisse des dépôts et consignations

La Société forestière est une filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) depuis 1966. Son activité s'est développée autour de la gestion de forêts pour compte de tiers, de services aux investisseurs en actifs forestiers et de commercialisation de bois.

En 50 ans, la Société forestière est devenue le premier gestionnaire de forêts pour le compte des institutionnels et un acteur important du marché privé français du bois. Elle gère à ce jour les actifs forestiers de plusieurs investisseurs institutionnels français, de groupements forestiers et de particuliers, représentant l'équivalent de plus de 300 000 hectares (sur 16,8 M d'hectares de forêt en France métropolitaine, soit 1,79 % de la superficie totale).

Entre 2007 et 2013, la Société forestière a connu plusieurs revers qui ont dégradé sa situation financière : la perte d'un segment d'activité avec le départ de son pôle biodiversité, nature et paysages, l'abandon d'un projet de fonds d'investissement spécialisé sur le foncier rural, une dépréciation importante de sa participation dans sa filiale marocaine et enfin une régularisation de sa situation fiscale.

En 2014, la Société forestière est cependant parvenue à présenter un résultat à l'équilibre, mais cette amélioration de sa situation est restée fragile. Le contrôle des comptes et de la gestion, réalisé par la Cour des comptes en 2015, a mis en évidence cette situation ce qui l'a conduit à formuler quatre recommandations. La rationalisation des moyens et de l'organisation de la structure constituait une étape préalable indispensable à la recherche de gains de productivité.

L'arrivée d'une nouvelle direction a permis le lancement d'un nouveau plan stratégique en 2021 avec l'objectif de valoriser davantage les expertises disponibles en interne, notamment en matière de gestion forestière durable.

Le nouveau contrôle conduit par la Cour en 2023 a permis de mesurer les effets positifs des changements intervenus dans la gouvernance et

l'organisation de la Société forestière et de constater que les recommandations émises en 2015 ont été largement mises en œuvre : deux totalement mises en œuvre, une encore partiellement tandis qu'une est devenue sans objet.

1 - Une rénovation complète du système d'information de gestion, une comptabilité analytique en cours de déploiement

Afin de permettre à la Société forestière de mieux suivre son activité et sa rentabilité, la Cour lui avait recommandé d'engager sans délai un changement de son outil comptable, devenu obsolète, et d'y inclure un module de comptabilité analytique.

Le système d'information de gestion de la Société forestière a été complètement rénové. Le projet a démarré en 2017 et le progiciel a été mis en service en 2018. Avec cet outil moderne qui gère à la fois sa comptabilité et celle des propriétaires forestiers, la Société forestière a significativement fait progresser sa maîtrise des risques sur tous les processus pris en charge. En plus de la gestion de la comptabilité générale, le nouvel outil couvre la gestion budgétaire, la gestion commerciale et la gestion des achats, tant pour les propres besoins de la Société forestière que pour ceux de ses clients propriétaires forestiers qui lui ont confié un mandat de gestion.

La mise en place de ce nouvel outil a aussi conduit au changement du plan de comptes utilisé par la Société forestière. Cette opération réalisée en 2018 s'est traduite par une réduction importante du nombre de comptes qui a allégé les demandes d'informations adressées à la comptabilité générale.

Le module de comptabilité analytique recommandé en 2015 reste cependant à déployer. L'organigramme et la stratégie de la Société forestière étant désormais stabilisés et la réflexion sur les indicateurs de suivi et le modèle de répartition des coûts indirects arrivée à son terme, ce module pourrait être déployé à brève échéance. La Société forestière disposera ainsi des informations nécessaires pour assurer un pilotage plus fin de ses différentes activités, mettre

en œuvre une tarification plus juste des services rendus et mieux évaluer la rentabilité des activités.

L'aboutissement rapide de ce projet de comptabilité analytique apportera une réponse complète à la recommandation de la Cour.

2 - Une rationalisation des rémunérations des cadres dirigeants

La Cour relevait en 2015 que la croissance de la masse salariale s'était continuellement accrue aux dépens des gains de productivité, et qu'en particulier la rémunération des dirigeants était déconnectée des résultats de la société. Elle recommandait à ce titre de mettre les rémunérations des cadres dirigeants en cohérence avec la nature des responsabilités exercées et les performances de la société.

La masse salariale totale de la Société forestière a évolué sur la période 2014-2022 au même rythme que le chiffre d'affaires réalisé. S'agissant en particulier de la situation des cadres dirigeants, leur rémunération a sensiblement diminué par rapport aux niveaux élevés relevés dans le précédent rapport de la Cour.

La gestion des rémunérations des dirigeants est désormais encadrée par un processus spécifique, dont la mise en place est une des conditions de l'agrément de l'Autorité des marchés financiers pour la gestion de fonds d'investissement alternatifs. Le cadre de la gouvernance a été revu en conséquence avec la création d'un comité des nominations et des rémunérations.

Le taux de réalisation des objectifs a été évalué à 100 % pour l'exercice 2021 et à 96 % pour l'exercice 2022. Les différentes règles en vigueur au sein de la Société forestière ont permis de corréliser la rémunération des dirigeants à la performance de l'entreprise.

Par ailleurs, un plan de succession a été mis en place afin de remplacer le président-directeur général à sa date de départ à la retraite en juin 2023. Ainsi, dès 2019, une directrice générale adjointe a rejoint la Société forestière. Celle-ci a été nommée directrice générale déléguée (mandataire social) le 1^{er} juillet 2021, puis directrice générale le 27 juin 2023.

Structure de la rémunération des dirigeants

La rémunération des dirigeants se décompose comme suit :

- une part fixe annuelle brute payable en 12 mensualités. Cette rémunération est fixée annuellement par délibération du conseil d'administration, sans pouvoir être inférieure à la rémunération fixe annuelle brute de base convenue pour l'année précédente,
- une part variable dont le montant est déterminé par le conseil d'administration de la Société, en fonction de l'atteinte d'objectifs préalablement fixés au dirigeant. Cette rémunération variable peut atteindre jusqu'à 35 % de la rémunération fixe annuelle brute de base.

Dans le même temps, la gouvernance de la Société forestière a évolué : en mai 2023, les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général ont été dissociées. Les rémunérations des mandataires sociaux ont été revues en conséquence. Le président du conseil d'administration perçoit uniquement une rémunération fixe annuelle en 12 mensualités. Sa structure de rémunération ne comporte pas de part variable.

Compte tenu des changements intervenus dans la gouvernance de la Société à compter de juin 2023, la rémunération totale des mandataires sociaux est désormais en deçà du niveau de rémunération de 2021 et de 2022, avec une baisse de l'ordre de 30 %.

La Société forestière a donc répondu de manière satisfaisante à la recommandation de la Cour.

3 - Un redimensionnement du réseau des agences

Les objectifs d'accroissement des patrimoines sous gestion prévoyaient une augmentation de 80 000 ha de forêt, potentiellement dès 2015, soit un accroissement de 34 % des surfaces forestières en gestion. Compte tenu de ce rythme de croissance envisagé et pour réaliser des économies d'échelle, la Cour recommandait d'adapter le nombre et le périmètre des agences à l'évolution des surfaces en gestion.

Les surfaces gérées par la Société forestière sont passées de 270 000 ha en 2014 à 300 000 ha en 2017 (soit un accroissement de 11 %), puis se sont stabilisées à ce niveau.

En passant tout d'abord à cinq agences en 2018, avec la suppression de l'agence de Bourges, puis à six avec l'intégration de Selvans et la création de l'agence Val de Seine-Normandie, la Société forestière a su adapter son réseau à ces nouvelles superficies en gestion tout en prenant en compte le développement des nouveaux métiers de conseil et d'expertise.

4 - Un abandon du pôle bois mais des coopérations développées au sein du groupe CDC

La Cour recommandait enfin d'intensifier la coopération entre la Société forestière et les entités du groupe CDC, en particulier dans le secteur du bois énergie.

Le projet de pôle bois évoqué dans le précédent contrôle avait pour objectif de mettre en place une organisation spécifiquement orientée vers la mobilisation du bois énergie, avec deux axes de développement : négoce (achat, vente, courtage) et production (exploitation, stockage). Il était lui-même décliné en plusieurs projets qui n'ont pas abouti, notamment la création d'une filiale consacrée à l'achat/vente de bois.

Des difficultés d'organisation interne expliquent son abandon : le pôle bois devait être totalement cloisonné des autres activités de la Société forestière, notamment de son activité principale (la gestion forestière), pour éviter tout conflit d'intérêt. En effet, en application de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, le pôle bois (et la filiale qui devait être créée) ne pouvait pas mener d'activité d'exploitation sur les patrimoines forestiers pour lesquels la Société forestière exerçait un mandat de gestion.

La Cour soulignait, dans son précédent rapport, qu'une perspective de développement aurait pu consister à nouer des relations avec d'autres services et sociétés du groupe CDC.

L'abandon du pôle bois rend sans objet l'intensification de la coopération entre la Société forestière et les entités du Groupe en matière de bois énergie. En revanche, la Société forestière a intensifié au cours des dernières années ses coopérations avec plusieurs entités du Groupe. Ces coopérations sont de deux types : des prestations réalisées par la Société forestière pour le compte d'entités du Groupe et des offres ou prestations réalisées pour des clients externes, conjointement avec des entités du Groupe.

Elles s'articulent principalement autour des sujets suivants :

→ investissement forestier : la Société forestière a structuré un groupement financier consacrée à la clientèle d'une filiale de La Banque Postale, dont elle assure désormais la gestion ;

→ Projets Label bas-carbone forestier : la Société forestière compte parmi ses clients un grand nombre d'entités du Groupe (CDC, Icade, SFIL, Egis, La Poste, CDC Investissement Immobilier) ;

→ Conseil et Expertise : la Société forestière réalise des prestations de conseil et expertise pour certaines filiales du Groupe (comme CDC Habitat ou la Compagnie des Alpes) et réalise également un certain nombre de missions de conseil et expertise en partenariat avec des entités du groupe (comme Egis ou CDC Biodiversité).

Les relations avec le Groupe se sont donc diversifiées au fur et à mesure du déploiement des nouvelles activités de la Société forestière qui rencontrent les préoccupations et les récents engagements en faveur du climat pris par la Caisse des dépôts.

La régulation des jeux d'argent et de hasard

En 2016, à la demande de l'Assemblée nationale, la Cour a réalisé une enquête sur la régulation des jeux d'argent et de hasard qui a donné lieu à neuf recommandations¹. Elles visaient à renforcer les instances chargées du pilotage et de la régulation de ce secteur économique (1), à rendre plus efficaces les outils et procédures de régulation (2), à mieux protéger les joueurs et à lutter contre la fraude (3) et à mieux évaluer les effets de la fiscalité des jeux sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux (4).

Un contrôle de l'institution des courses a également donné lieu en 2018 à une recommandation relative à l'offre de jeu du Pari mutuel urbain (PMU).

Dans son rapport public thématique publié en 2023 « Les jeux d'argent et de hasard : un secteur en mutation, des enjeux de régulation », la Cour a procédé au suivi de ces recommandations. Celles-ci ont été inégalement suivies d'effet : trois ont été totalement mises en œuvre (n° 2, 4 et 8), trois l'ont été partiellement malgré un refus initial (n° 3, 6, et n° 2 de 2018), une est devenue sans objet (n° 1) et deux restent non mises en œuvre à ce jour (n° 5 et 9).

Constatant les importantes mutations intervenues depuis 2018 dans ce secteur dynamique, elle a formulé huit recommandations nouvelles pour répondre au développement et aux innovations parfois problématiques de l'offre de jeu.

Le cadre juridique et fiscal de la régulation des jeux d'argent et de hasard

Depuis l'interdiction des loteries en 1836, les jeux d'argent et de hasard proposés par des opérateurs de jeux font l'objet d'une prohibition de principe, sauf dérogations législatives, qu'il s'agisse de loteries, de paris sportifs ou hippiques et de jeux de casino, dont le poker. La loi du 12 mai 2010 a ouvert à la concurrence les paris sportifs, les paris hippiques et le poker « en ligne », et a confié leur régulation à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). Leur encadrement législatif et économique vise à préserver l'ordre public, en veillant à la protection des joueurs et à la prévention des activités frauduleuses ou criminelles et en soumettant leurs opérateurs à un droit et à une fiscalité spécifique. Cet encadrement et la régulation par l'État se justifient par le fait que cette activité n'est « ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire » selon l'article L.320-2 du code de la sécurité intérieure.

1 - Conformément aux recommandations de la Cour, une régulation des jeux renforcée par la création de l'autorité nationale des jeux (ANJ)

a) Un secteur en forte croissance et en pleine mutation

Depuis 2016, le secteur des jeux d'argent et de hasard a continué de croître et de se transformer. Depuis l'autorisation des jeux en ligne en 2010, les mises ont crû de 42 % pour atteindre 43 Md€ en 2021 et le produit brut des jeux (PBJ), utilisé pour apprécier le volume d'affaire des opérateurs de jeux et qui correspond aux mises dont sont retranchés les gains reversés aux joueurs, s'est élevé la même année à 13 Md€.

Ce dynamisme est porté par une numérisation progressive des jeux qui favorise la diversification de l'offre et la conquête de nouveaux joueurs. Le secteur est composé d'opérateurs privés, désignés ou autorisés par l'État et soumis à son contrôle administratif. Certains opérateurs proposent des offres de jeux ou de paris innovantes, à l'image des jeux « phygitaux » de la Française des Jeux (FDJ) débutant en dur et pouvant être poursuivis en ligne, ou des « jeux à objets numériques monétisables » (Jonum), qui proposent des collections de cartes numériques sous forme de jetons non fongibles permettant l'organisation de compétitions virtuelles. D'autres offres restent interdites, comme les paris sur l'eSport,

¹ La recommandation n° 7 : « Mettre en place un cadre juridique renforçant l'éthique des courses hippiques sur le modèle de ce qui a été fait dans le domaine du sport : prévoir des incriminations pénales en matière de dopage et de corruption hippique ; renforcer la prévention des conflits d'intérêt en étendant les interdictions de parier et en les contrôlant ; réguler l'activité de pronostics hippiques » a été suivie et partiellement mise en œuvre en 2018.

terme qui recouvre les compétitions de jeux vidéo, et les jeux de casinos en ligne autres que le poker, dont l'interdiction est méconnue ou contournée. Les perspectives de croissance du secteur, notamment les récentes acquisitions par la FDJ de Zeturf, principal concurrent en ligne du PMU, ou en 2024, de Kindred Group, détenteur de la marque Unibet, attisent les tensions concurrentielles entre les opérateurs de jeux.

Le régime juridique des jeux est partagé entre jeux « en dur » et jeux « en ligne », qui peuvent faire l'objet de droits exclusifs ou être ouverts à un nombre limité d'opérateurs agréés en concurrence.

La FDJ détient des droits exclusifs sur les paris sportifs « en dur » et les loteries à la fois « en dur » et « en ligne », le PMU sur les paris hippiques « en dur » pris en dehors des hippodromes. Les casinos et les clubs de jeux parisiens, qui remplacent les cercles de jeux depuis 2020, exploitent des jeux de table. Les premiers détiennent aussi l'exclusivité sur les machines à sous. En ligne, 16 opérateurs sont agréés par l'ANJ en 2023, qui exploitent des paris hippiques, sportifs et du poker. Spécificité que la France partage avec Chypre au sein de l'Union européenne, les jeux de casinos en ligne demeurent interdits, au motif de la densité du réseau des casinos physiques sur le territoire.

Composition du secteur des jeux d'argent et de hasard en quatre segments

	Jeux de tirage et de grattage	Paris sportifs	Paris hippiques	Jeux de casinos
Réseau physique (« en dur »)	Monopole FDJ	Monopole FDJ	Monopole PMU	Monopoles locaux (DSP) : 202 casinos / 7 clubs de jeux
Réseau dématérialisé (« en ligne »)	Monopole FDJ	Concurrence	Concurrence	Concurrence (poker) / Autres jeux interdits

Source : Cour des comptes

b) La mise en place effective d'une autorité de régulation

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi Pacte », a autorisé la privatisation de la FDJ tandis que l'ordonnance du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard a remplacé l'Arjel² par une nouvelle autorité administrative indépendante de régulation, l'autorité nationale des jeux (ANJ). Cette création répond au besoin de renforcer la régulation du secteur, comme la Cour le recommandait.

Le champ de compétences de l'ANJ est nettement plus large que celui de l'Arjel puisqu'il porte sur les détenteurs de droits exclusifs (FDJ et PMU) pour la quasi-totalité de leurs activités, et sur les casinos et clubs de jeux au seul titre de la prévention du jeu excessif. Il correspond à 90 % du PBJ des jeux en 2021, contre 7 % en 2011 pour l'Arjel. Le ministère de

Recommandation n° 2 (2016) :

confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la commission des jeux sous droits exclusifs, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et l'observatoire des jeux.

Recommandation n° 4 (2016) :

réduire la durée de l'expérimentation des nouveaux jeux en allégeant la procédure d'autorisation.

l'intérieur a conservé ses prérogatives de police des jeux de casinos et des clubs de jeux et la commission consultative des établissements de jeux, au sein de laquelle l'ANJ siège avec voix consultative, continue d'examiner les demandes d'autorisation

² Autorité de régulation des jeux en ligne.

de jeux. En outre, la production d'études par l'ancien Observatoire des jeux a été confiée en juillet 2020 non à l'ANJ mais à l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT).

Après trois ans d'existence, l'ANJ s'est imposée dans le paysage des jeux et sa politique de régulation s'est avérée efficace et structurante sur plusieurs points. Après avoir sensibilisé les opérateurs à la mise à disposition de leurs données de jeu et à leurs obligations juridiques, notamment en matière de protection des joueurs problématiques, elle a formulé des lignes directrices les incitant à se conformer à sa doctrine, puis des prescriptions individuelles conduisant parfois au retrait de certains jeux ou paris, à une modération de la communication commerciale pour incitation excessive au jeu (Winamax en 2022) voire au rejet de la stratégie promotionnelle d'un opérateur (la FDJ en 2023).

La durée de la période d'expérimentation des nouveaux jeux a également été réduite et la procédure allégée, comme le recommandait la Cour en 2016.

2 - Les priorités de la régulation : lutter contre l'activité illégale et protéger les joueurs

En 2016, la Cour avait recommandé de renforcer les pouvoirs de l'Arjel pour mieux lutter contre l'activité illégale. L'ANJ dispose désormais de pouvoirs de régulation renforcés : elle délivre les agréments individuels des opérateurs, à l'exception des casinos et clubs de jeu, qui relèvent du ministère de l'intérieur, et des titulaires de droits exclusifs, désignés par décret ; elle approuve chaque année la stratégie promotionnelle des opérateurs, leur plan d'action pour la prévention du jeu excessif et pathologique et du jeu

des mineurs, qui concerne aussi les casinos, et leur plan d'action en matière de lutte contre la fraude, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; elle autorise les nouveaux jeux et exerce la surveillance et le contrôle des opérations de jeux.

L'ANJ bénéficie aussi depuis 2022 d'un dispositif législatif de blocage administratif des sites illégaux ou qui en font la réclame, plus rapide que le blocage judiciaire prévu en 2019. Elle a développé une alternative efficace au blocage financier au travers d'une coopération avec les fournisseurs de solutions de paiement, a rappelé leur responsabilité pénale aux acteurs du numérique chargés du référencement des sites illégaux, de leur blocage sur les réseaux sociaux ou de leur hébergement sur les plateformes d'échange, et signalé aux autorités compétentes les activités déloyales comme celles de pronostics de jeu ou de promotion par les influenceurs.

Ces efforts doivent être poursuivis pour permettre à l'ANJ de réagir plus rapidement par des mesures plus efficaces à certaines situations. La Cour a recommandé en 2023 que la présidente de l'ANJ, préalablement à la saisine de la commission des sanctions (saisie pour la première fois en septembre 2022), puisse mettre les opérateurs en demeure de se conformer à ses demandes. Le Gouvernement a retenu ce dispositif dans le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique en cours de discussion au Parlement, mais limité aux seuls « jeux à objets numériques monétisables ».

Pour lutter contre le blanchiment, la recommandation n° 8 de 2016 visait à uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin de lutter contre la fraude et le blanchiment. Elle a été totalement mise en œuvre.

Recommandation n° 3 (2016) :

renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation pour mieux lutter contre l'offre illégale.

Recommandation n° 5 (2016) :

rendre obligatoire l'utilisation de la carte joueur ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment.

Recommandation n° 6 (2016) :

moderniser le fichier des interdits de jeux et en élargir l'usage y compris aux points de vente dans le réseau physique afin de mieux assurer la protection des joueurs problématiques.

Recommandation n° 8 (2016) :

uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin de lutter contre la fraude et le blanchiment.

En revanche, bien que la protection de la santé publique, notamment la prévention et la lutte contre l'addiction au jeu, constitue le premier objectif assigné par la loi à la politique des jeux, la mise en œuvre des recommandations visant à protéger les joueurs est restée partielle. Le fichier des interdits de jeu a bien été modernisé comme recommandé pour les casinos. Des développements doivent encore être réalisés pour gérer des demandes devenues massives, tout en proposant des services de soutien, de prise de contact et d'entrave aux tentatives de contournement du dispositif, notamment par l'utilisation d'un homonyme. Son élargissement aux points de vente afin de protéger les joueurs problématiques reste limité, dans la mesure où ces joueurs sont peu enclins à décliner leur identité et procèdent à des règlements en espèces. La levée de leur anonymat risquerait de les déporter vers une offre de jeux illégale.

La recommandation de 2016 sur l'identification des joueurs, préalable instauré pour les jeux en ligne, rencontre les mêmes réticences en point de vente. Elle fait craindre une perte de chiffre d'affaires conséquente, à la fois pour les buralistes, dont le chiffre d'affaires dépend pour 30 à 40 % de l'activité de jeux, et surtout pour les opérateurs de jeu, dont plus de 38 % du chiffre d'affaires relève d'un jeu problématique, et à 21 % de joueurs au comportement excessif selon une étude de l'OFDT. Dès 2018, le projet de carte joueur a été abandonné.

3 - Un pilotage interministériel à reconstruire, pour un meilleur contrôle des grands titulaires de droits exclusifs (FDJ et PMU)

Au-delà des actions menées par l'ANJ, les ministères chargés de l'économie et des finances, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé et des sports restent responsables de la définition de la politique publique des jeux d'argent et de hasard. Même si la recommandation de 2016 visant à regrouper ces ministères dans un comité interministériel est devenue sans objet avec la création de l'ANJ, ils doivent exercer un pilotage cohérent de cette politique et veiller à l'efficacité du « contrôle étroit » prévu par la loi sur les grands titulaires de droits

exclusifs, telle la FDJ. C'est en ce sens que la Cour a formulé de nouvelles recommandations en 2023 relatives à l'équilibre entre les opérateurs et les filières économiques qui en dépendent.

Recommandation n° 1 (2016) :

créer un comité interministériel responsable de la définition de la politique publique des jeux d'argent et de hasard, comprenant les ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie.

Recommandation n° 2 (2018) :

adopter des dispositions législatives visant à interdire les pratiques inéquitables auxquelles ont recours les parieurs professionnels internationaux.

Recommandation n° 9 (2016) :

effectuer une étude d'ensemble de l'impact de la fiscalité des jeux tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs, sous l'égide du comité interministériel des jeux.

De tous les opérateurs, la FDJ se détache en raison de son PBJ (plus de la moitié du PBJ total en 2022), de son rang mondial et de sa volonté de développement. Pour l'État actionnaire, désormais minoritaire (celui-ci a conservé 20 % des actions et 28 % des droits), la stratégie offensive de la FDJ peut se justifier, mais pour l'État régulateur en charge de la protection des joueurs, il lui appartient d'en fixer les limites. Ainsi, la Cour a recommandé en 2023 que, dans le cadre du contrôle étroit exercé par l'État sur la FDJ, le ministère chargé du budget s'assure de la cohérence de la stratégie de développement de l'entreprise 2025-2030 avec les objectifs définis à l'article L.320-3 du code de la sécurité intérieure³.

Il en va de même du régime appliqué aux grands parieurs internationaux (GPI) par le PMU. Les GPI sont des personnes physiques ou morales étrangères, qui exercent une activité professionnelle employant jusqu'à 200 salariés. Ils exploitent en temps réel de multiples données au moyen d'algorithmes

³ Ces objectifs sont la prévention de l'addiction ; la protection des joueurs ; l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ; la prévention des activités criminelles et frauduleuses, du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme ; et l'exploitation équilibrée des différents types de jeux afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

prédictifs afin de déterminer les probabilités de gains sur un ensemble de courses et passent pour leurs mises par des intermédiaires, partenaires contractuels du PMU, implantés dans des territoires à fiscalité faible ou inexistante. Ces GPI soulèvent des questions importantes, notamment celle de l'équité entre les joueurs dès lors qu'ils parient aux côtés des joueurs « ordinaires » en disposant de moyens d'analyse et de prédiction très pointus. Alors que le ministère du budget avait demandé au PMU, en 2015, d'étudier la possibilité de plafonner l'activité des GPU à hauteur de 5 % des mise, ceux-ci ont dépassé les 10 % en 2021.

Dès 2018, la Cour a recommandé d'adopter des dispositions législatives visant à interdire certaines des pratiques inéquitables auxquelles ont recours ces GPI. La mise en œuvre de cette recommandation aurait nécessité de supprimer l'article 15 de la loi de finances pour 1965 qui autorise par exception l'intermédiation des partenaires étrangers habilités du PMU, sans préciser le statut de leurs clients. La Cour a reformulé cette recommandation par deux nouvelles recommandations en 2023 : le ministère chargé du budget doit en premier lieu engager la convergence du régime appliqué aux GPI avec celui des paris en ligne, dont sont interdits les personnes morales ; et le PBJ réalisé par les intermédiaires des GPI, partenaires du PMU, ainsi que les gains des GPI réalisés en France doivent être soumis aux mêmes prélèvements fiscaux spécifiques que les autres opérateurs.

Pour renforcer la régulation économique de ce secteur, il appartient en outre à l'État de permettre à l'ANJ de remplir tous ses objectifs, y compris celui de veiller à une exploitation équilibrée des différents types de jeux. Il s'agit d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées, comme l'a recommandé la Cour en 2023, sans préjudice des missions de l'Autorité de la concurrence, et ce dès le plan stratégique 2024-2026.

Enfin, l'équilibre du marché dépend aussi de l'équilibre entre les profits réalisés par les opérateurs et les recettes perçues par les entités publiques (État, collectivités territoriales, organisme de protection et de sécurité sociale). La recommandation formulée par la Cour en 2016 visait à effectuer une étude d'ensemble de l'impact de la fiscalité des jeux tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs, dans la perspective de sa refonte. De 2020 à 2022, l'assiette fiscale des différentes formes de jeux a été modernisée, simplifiée et unifiée autour du PBJ. Il resterait cependant pertinent de produire une synthèse bisannuelle des effets de la fiscalité des jeux sur le PBJ des opérateurs, comme recommandé en 2023, pour contribuer à l'analyse des différentes filières économiques concernées.

Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence

Les transports express régionaux (TER) regroupent tous les transports régionaux par train et par autocar réalisés jusqu'à présent par SNCF Voyageurs (SNCF Mobilités jusqu'en 2019) sous la responsabilité des régions en leur qualité d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM), à l'exception de l'Île-de-France (où le service est réalisé sous le nom de Transilien) et de la Corse (où il l'est par une régie publique).

En 2023, les trains express régionaux ont transporté 378,1 millions de voyageurs sur les 434 lignes exploitées, auxquels s'ajoutent 5,2 millions de voyageurs transportés par autocar. Lors des trois dernières années, cette fréquentation s'est accrue, au point qu'en 2023, elle dépassait de 50 % celle de 2017.

Jusqu'à récemment, l'exploitation des trains express régionaux était un monopole de SNCF Voyageurs. Les régions n'avaient d'autre choix que de signer de gré à gré une convention avec l'opérateur historique. Or, la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu qu'à compter du 3 décembre 2019, les régions pouvaient mettre en concurrence l'exploitation de ces transports. Elles avaient toutefois, jusqu'au 25 décembre, 2023 la possibilité de signer avec SNCF Voyageurs, sans mise en concurrence, une nouvelle convention d'exploitation pour une durée maximale de 10 ans. À compter de 2034, tous les opérateurs devront avoir été choisis à l'issue d'un appel d'offres.

C'est dans ce contexte que le rapport de la Cour consacré aux transports express régionaux a été publié en octobre 2019.

1 - Rappel des principaux constats du rapport de la Cour de 2019 et évolutions ultérieures

Les régions avaient beaucoup investi dans le réseau, qui restait la propriété de l'État, alors que SNCF Réseau se désengageait des investissements de régénération des petites lignes. Une clarification des rôles respectifs des régions, du groupe SNCF et de l'État en matière d'infrastructures devenait donc indispensable.

Les régions consacraient des moyens importants aux transports express régionaux mais la qualité de service restait insuffisante. Les pénalités prévues par les conventions entre les régions et SNCF Mobilités dans les cas où le service n'était pas réalisé correctement n'étaient pas suffisamment incitatives. En outre, s'agissant des lignes et des gares les moins fréquentées, il était apparu indispensable que les régions disposent d'une analyse sociale, économique et environnementale, afin de choisir le mode de transport le plus adapté (train, car, etc.).

Malgré de piètres performances, les coûts d'exploitation étaient en hausse constante. Des marges d'efficacité étaient notamment à rechercher dans une adaptation des moyens humains dans les trains et les gares. Par ailleurs, ces coûts d'exploitation n'étaient couverts qu'à hauteur de 25 % par la participation des voyageurs ; la Cour posait la question de la réévaluation des gammes tarifaires des régions, afin d'augmenter ces recettes tout en améliorant la qualité de l'offre.

Enfin, l'ouverture à la concurrence était insuffisamment préparée. La Cour rappelait que les régions devaient obtenir de la part de SNCF Mobilités toutes les données utiles. Au sein de cet opérateur, des contraintes structurelles restreignaient les moyens et la capacité d'action de la direction des TER, dont la filialisation était recommandée. Dans les régions, une montée en puissance des équipes chargées des appels d'offres apparaissait nécessaire.

La Cour avait formulé neuf recommandations articulées autour de trois thèmes : offre et qualité de service, financement et ouverture à la concurrence.

Depuis la publication du rapport, plusieurs évolutions sont intervenues : la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a constitué, à compter du 1^{er} janvier 2020, un groupe public ferroviaire dénommé SNCF réunissant les anciens établissements publics SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau ainsi que leurs filiales ; la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a prévu la possibilité de transférer aux régions qui

le souhaitent certaines lignes du réseau ferré national et certaines gares ; enfin, le périmètre des lignes « TER » a évolué avec le transfert de l'État à six régions¹, entre 2017 et 2020, de 18 lignes Intercités (ou trains d'équilibre du territoire – TET).

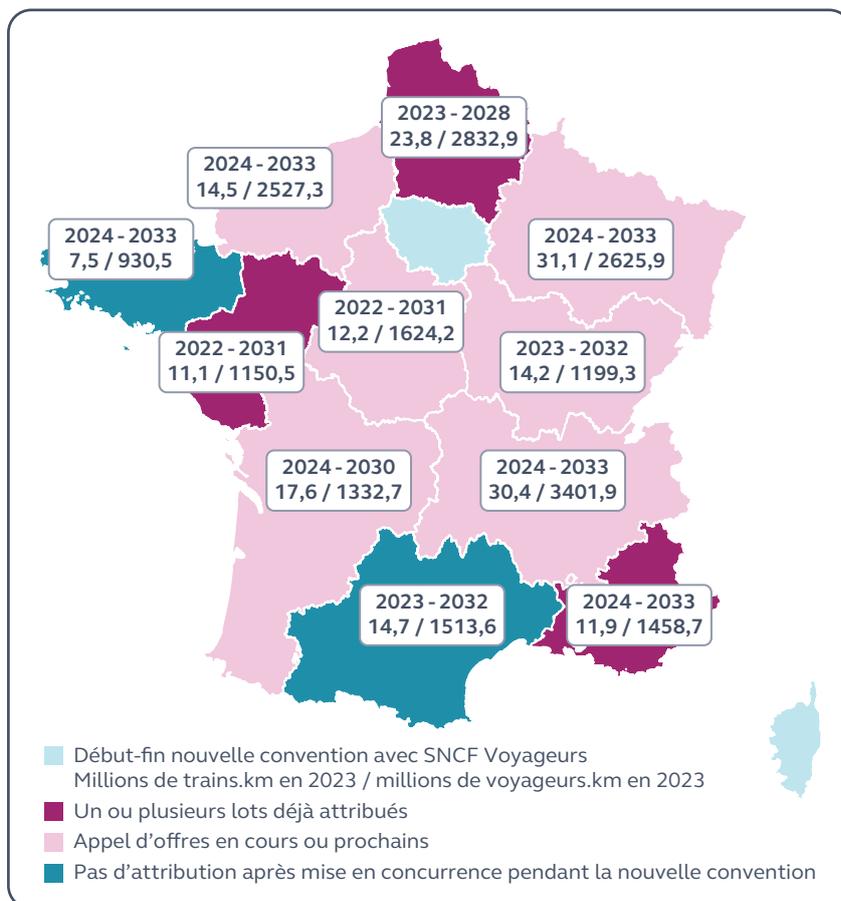
2 - La mise en œuvre des recommandations

a) Ouverture à la concurrence – recommandations n° 7, 8 et 9

La Cour, sans en faire une recommandation formalisée, soulignait l'opportunité pour les régions de procéder à des expérimentations de mise en concurrence « afin d'être prêtes lorsque la concurrence deviendra la règle ». À ce stade, seules quatre régions (Grand Est, Hauts-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes Côte d'Azur) ont attribué des lots. Cinq autres régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Normandie et Nouvelle Aquitaine) ont lancé ou programmé des appels à concurrence ; deux enfin (Occitanie et Bretagne) n'envisagent pas cette dernière possibilité avant l'expiration de leur convention avec SNCF Voyageurs, soit respectivement à la fin de 2032 et de 2033. Pour ces deux régions, en particulier, l'observation de la Cour conserve sa pertinence, un délai de trois ans au minimum étant généralement nécessaire entre la publication de l'avis d'appel à la concurrence et la mise en service par l'exploitant retenu.

La carte ci-après, qui retrace la durée des conventions avec SNCF Voyageurs, l'offre de trains² et le trafic passager³, illustre la diversité des situations régionales.

Mise en concurrence, nouveaux conventionnements avec SNCF Voyageurs, offre de transport et trafic voyageurs des trains express régionaux en 2023



Source : Cour des comptes d'après données régions et SNCF Voyageurs
Exemple de lecture : en Provence-Alpes-Côte d'Azur, (en bas à droite), la convention en vigueur avec SNCF-Voyageurs couvre la période 2024-2033 ; dans cette région, en 2023, l'offre de TER s'est élevée à 11,9 millions de trains-km effectués en France et la fréquentation des TER a représenté un total de 1 458,7 millions de voyageurs-km. Un voyageur.km correspond au déplacement d'un passager sur un km.

La Cour formulait, par ailleurs, trois recommandations pour la préparation de l'ouverture à la concurrence.

La première, adressée à SNCF Mobilités, concernait l'enjeu essentiel de la fiabilisation et de la complétude des données techniques et financières transmises aux régions pour préparer leurs appels d'offres. Les conditions de ce transfert sont clairement prévues par la loi : doit être transmise sur demande « toute information relative à l'organisation ou à l'exécution de ces services et aux missions faisant l'objet du contrat de service public, sans que puisse y faire obstacle le secret des affaires ».

¹ Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ; la quasi-totalité des transferts est intervenue entre 2018 et 2020.

² Mesurée en millions de trains.km (déplacement d'un train sur un km).

³ Mesurée en millions de voyageurs.km (déplacement d'un passager sur un km).

Le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 et, surtout, plusieurs décisions rendues en 2020 et 2021 par l'Autorité de régulation des transports (ART) saisie par les régions Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi qu'un arrêt de la Cour d'appel de Paris saisie par SNCF Voyageurs pour contester la décision de 2020 de l'ART, ont clarifié le cadre juridique et confirmé l'obligation de transmission des informations. Mais des progrès doivent encore être réalisés, notamment de la part de SNCF Réseau. La recommandation est donc considérée comme partiellement mise en œuvre.

La Cour recommandait par ailleurs aux régions de renforcer leur expertise technique, juridique et financière. Toutes s'y sont employées, qu'il s'agisse des moyens humains internes, du recours à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et, pour quatre d'entre elles, de la création de sociétés publiques locales (SPL), notamment pour recruter des profils adaptés. Ce renforcement est très inégal selon les régions. Par conséquent, la Cour estime que sa recommandation (n° 8) a été partiellement mise en œuvre.

Une troisième recommandation, adressée à la SNCF et à SNCF Mobilités, préconisait la filialisation de l'activité « TER » pour identifier l'ensemble des moyens affectés à cette activité. SNCF Voyageurs n'a pas fait un tel choix, mais chaque lot qu'elle remporte donne lieu à la création d'une filiale spécifique, dotée de moyens propres et entièrement consacrée à son exploitation. La Cour considère que sa recommandation est devenue sans objet.

b) Offre et qualité de service – recommandations n° 2,3 et 5

La recommandation n° 2 invitait les régions à renforcer les bonus, malus et pénalités qui incitent l'opérateur à améliorer la qualité de service. Les constats de 2019 restent malheureusement d'actualité : tant le taux de non-réalisation de l'offre, autrement dit les trains déprogrammés et annulés, que la ponctualité restent à des niveaux préoccupants⁴, qui exposent les voyageurs à des aléas excessifs et constituent un obstacle au développement de la fréquentation. Une amélioration dans ce domaine fait partie des bénéfices attendus de l'ouverture à la concurrence

et on peut relever que SNCF-Voyageurs a remporté le lot de l'Étoile d'Amiens en s'engageant à un taux de réalisation de l'offre de 98,5 %, soit une forte diminution de la proportion de trains annulés.

Depuis 2019, les nouvelles conventions signées par les régions ont accru l'exigence en matière de réalisation de l'offre, de ponctualité et de qualité de service. C'est pourquoi, malgré les lacunes actuelles de la qualité de service et de la manière de la mesurer, la Cour considère la recommandation n° 2 comme mise en œuvre.

La recommandation n° 5 invitait les régions, SNCF Réseau et SNCF Mobilités à revoir les plans de transport, c'est-à-dire le nombre et les horaires des trains sur les différentes liaisons. Cette refonte est de nature à améliorer la fiabilité et la régularité des trains, mais aussi la fréquentation, grâce à une offre renforcée et mieux adaptée aux besoins. Cette recommandation a été suivie par les régions, mais de manière inégale ; elle peut donc être considérée comme partiellement mise en œuvre. Elle le sera de plus en plus au fur et à mesure de l'attribution concurrentielle des lots, qui s'accompagne d'une refonte des plans de transport.

Le rapport de 2019 mettait en évidence le problème des lignes peu fréquentées dont le coût ainsi que les émissions de gaz à effet de serre, si elles ne sont pas électrifiées, se révèlent très élevés. La recommandation n° 3 invitait donc les régions, SNCF Mobilités et SNCF Réseau à analyser les enjeux de chacune pour choisir la solution la plus rationnelle, y compris en la fermant et en recourant au car. À cette fin, les régions ont réalisé plusieurs études ; une partie d'entre elles ont, au demeurant, analysé les conditions de la réouverture de certaines lignes. La recommandation est donc partiellement mise en œuvre.

Unaniment, les régions ont choisi de ne remettre en question aucune ligne ferroviaire. Ce choix, qui répond à une demande forte des élus et des associations des territoires concernés, renforce la nécessité des études précitées, car il doit se faire dans la vérité des coûts : ses conséquences, notamment financières, doivent être mesurées et partagées.

⁴ 10 % de trains déprogrammés ou annulés en 2019, 5 % en 2023 ; 9,7 % de trains en retard de plus de cinq minutes en 2019 et 11,2 % en 2023.

c) Financement – recommandations n° 1, 4 et 6.

Constatant le désengagement progressif de SNCF Réseau dans le financement des investissements de renouvellement des lignes les moins fréquentées et ses effets négatifs sur l'exploitation des transports express régionaux, la Cour appelait à une clarification des rôles entre l'État et les régions. La recommandation n° 1 préconisait ainsi de leur ouvrir la possibilité d'obtenir le transfert de la propriété des infrastructures régionales (réseau secondaire, gares locales) et de leur laisser le choix des modalités de gestion et d'entretien. Cette recommandation est partiellement mise en œuvre.

En effet, plusieurs textes ont été adoptés pour permettre le transfert aux régions de la propriété ou de la gestion de lignes ferroviaires locales ou régionales à faible trafic et de leurs installations de service, ainsi que celui de la gestion des gares dites mono-transporteurs.

Toutefois, ce dispositif a été très peu mis en œuvre, deux lignes seulement ayant été transférées à la fin de 2023⁵. Alors que d'autres transferts devraient intervenir compte tenu des accords délivrés par le ministre chargé des transports, les régions se heurtent à deux difficultés : d'une part, l'inexistence d'une comptabilité par ligne tenue par SNCF Réseau, qui a cependant engagé des travaux pour s'en doter, ou par Gares & Connexions, ce qui empêche d'évaluer avec une assurance raisonnable les besoins financiers futurs des lignes ; d'autre part, l'absence d'informations suffisamment précises et récentes sur l'état des installations.

Il semble ainsi nécessaire qu'en concertation avec les régions et le ministère chargé des transports, SNCF Réseau recherche les moyens de lever les difficultés qui entravent aujourd'hui le transfert de lignes ou de gares.

Par ailleurs, la recommandation n° 4 préconisait de limiter les coûts d'exploitation, notamment en adaptant le niveau de présence d'agents en gare et à bord des trains au strict nécessaire. Les coûts d'exploitation ont augmenté de 22,2 % entre 2019

et 2023 pour atteindre 5,5 Md€. Cette hausse résulte pour partie du transfert par l'État des trains Intercités à la région Normandie en 2020, de la hausse des péages et redevances versées à SNCF Réseau et Gares & Connexions, de l'augmentation des prix de l'énergie et des charges de personnel ainsi que du changement de régime fiscal de l'exploitation des TER intervenu en Occitanie en 2023⁶. En revanche, le coût au kilomètre par voyageur transporté est en baisse du fait de la forte progression de la fréquentation en 2022 et 2023. Il a ainsi diminué de 11,3 % pour représenter 26 centimes d'euro.

Une rationalisation des moyens humains présents dans les trains et les gares a, dans l'ensemble, été engagée. Les charges liées à l'accompagnement des trains ont baissé de 2,3 % entre 2019 et 2023. Le plus souvent, lorsque les conditions sont réunies, les agents commerciaux à bord des trains (ou « contrôleurs ») sont remplacés par des équipes mobiles. Pour autant, certaines régions soulignent l'intérêt de maintenir une présence humaine, notamment sur les lignes rurales, afin de faciliter l'information et l'accompagnement des voyageurs.

Cette réorganisation a également concerné les gares, avec des fermetures, des réductions d'heures d'ouverture des guichets ou la mise en place d'équipes mobiles. En parallèle, les modalités de vente des billets se sont étoffées. Des régions, toutefois, ont choisi de ne pas fermer de gares ou de ne pas réduire les horaires d'ouverture des guichets afin de répondre aux attentes d'un public peu familier avec l'achat dématérialisé de billets. Cette recommandation a donc été partiellement mise en œuvre.

Enfin, la recommandation n° 6 invitait les régions à réexaminer le niveau de contribution des clients aux coûts du transport express régional, en lien notamment avec la qualité du service. La Cour avait relevé que les politiques tarifaires menées entre 2012 et 2017 ne s'étaient pas accompagnées d'une hausse de la fréquentation et avaient conduit à une baisse de 100 M€ des recettes tirées du trafic.

⁵ Montréjeau-Luchon et Alès-Bessèges en Occitanie.

⁶ La région est désormais l'exploitante du service. Les effets de ce changement ont été neutralisés dans les ratios financiers présentés ci-après de coût au kilomètre par voyageur et de pourcentage des recettes commerciales dans les coûts d'exploitation.

La hausse de la fréquentation en 2022 et 2023, ainsi que le transfert des trains Intercités à la région Normandie en 2020, ont conduit à une progression sensible des recettes issues du trafic (de l'ordre de 50 % par rapport à 2019) pour atteindre environ 1,7 Md€. Elles représentaient 32,4 % des coûts d'exploitation du transport express régional en 2023 contre 25 % en 2017, avant le transfert de la quasi-totalité de 18 lignes de trains Intercités concernées aux régions.

Le relèvement de la contribution des usagers aux coûts du transport express régional apparaît principalement lié à ces deux effets – volume et périmètre – qu'il est cependant difficile de quantifier

en l'absence de données disponibles. En effet, la plupart des régions n'ont pas cherché à réévaluer le prix payé par les usagers au-delà de l'inflation, les hausses pratiquées visant principalement à tenir compte de l'augmentation du coût de l'énergie. Les régions font état d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effets de serre pour proposer des prix et une offre de service visant à encourager le report modal vers le transport ferroviaire ; elles misent sur une politique tarifaire incitative pour accroître la fréquentation et les recettes issues du trafic.

La recommandation de la Cour est considérée comme partiellement mise en œuvre.

La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales

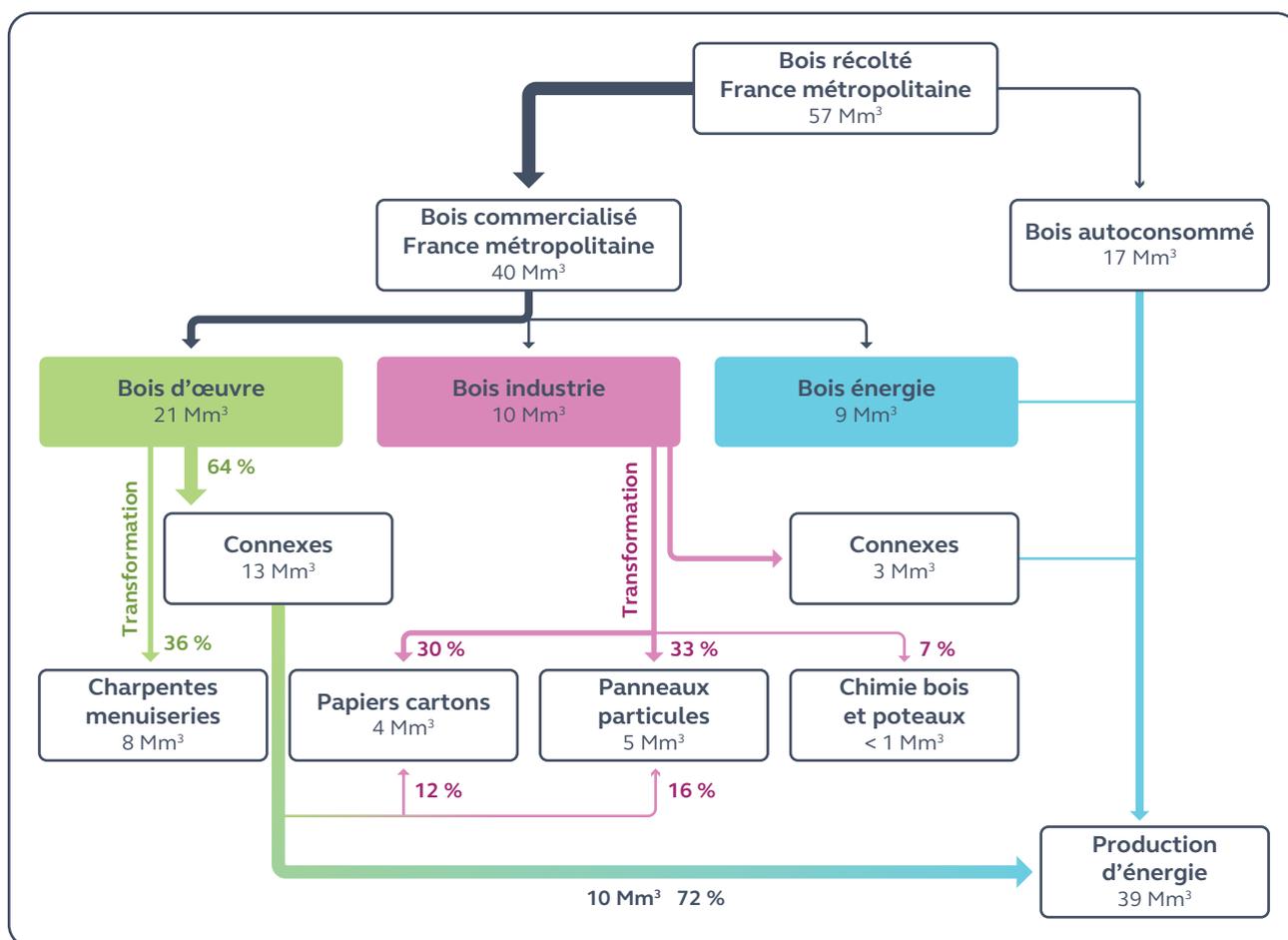
Le rapport sur la structuration de la filière forêt-bois publié par la Cour en avril 2020 a relevé que la forêt se trouvait au cœur d'enjeux multiples, notamment économiques et environnementaux. L'accélération du réchauffement climatique et les incendies, qui ont détruit plus de 70 000 hectares d'arbres durant l'été 2022, ont montré la fragilité des forêts, pourtant indispensables tant en raison de leur fonction de puits de carbone qu'au titre de la biodiversité.

Sur les huit recommandations alors formulées, six ont été mises en œuvre totalement (une) ou partiellement (cinq), tandis que deux recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

1 - Rappel des principaux constats du rapport de 2020 et des évolutions de la filière depuis cette date

Le rapport de la Cour de 2020 rappelait tout d'abord l'importance économique de la filière forêt-bois, tout en soulignant ses difficultés. En 2021, la filière contribuait au PIB à hauteur de 27,6 Md€ (soit 1,1 %) et représentait 415 535 emplois directs (+ 21 000 ETP depuis 2019). Mais cette filière est aussi en crise structurelle, avec un déficit commercial élevé, la situation s'étant même dégradée depuis les derniers travaux de la Cour (le déficit commercial structurel de la filière est ainsi passé de 7 Md€ en 2019 à 9,5 Md€ en 2022).

Production et flux de bois en France



Source : France Stratégie d'après Agreste¹ (2023) et Ademe (2021)

¹ Agreste : statistiques, évaluation et prospective du MASA

Le rapport de 2020 soulignait par ailleurs l'importance des enjeux environnementaux pour la filière. Celle-ci est en effet au cœur de la stratégie française de lutte contre le changement climatique, par sa fonction de puits de carbone et par la production de matériaux biosourcés pouvant se substituer à des matériaux non renouvelables. Cependant, le captage du carbone par la forêt s'est écroulé depuis les derniers constats de la Cour. Cette situation s'explique par la moindre croissance des arbres et la hausse de leur mortalité, dues à des sécheresses plus fréquentes et plus intenses, aux tempêtes, aux feux de forêt et aux maladies, ainsi qu'à la hausse des prélèvements². En comparant les moyennes de 2002 à 2011 et de 2012 à 2022, 19 MtCO₂eq/an de puits de carbone ont ainsi été perdues.

Les huit recommandations alors formulées par la Cour se divisent en deux blocs : les six premières concernent la préservation de la ressource forestière et le soutien aux industries de transformation du bois, tandis que les deux dernières portent sur la promotion d'une politique de filière cohérente, au plus près des territoires et à l'écoute des citoyens.

2 - La mise en œuvre des recommandations

a) Préserver la ressource forestière et soutenir les industries de transformation de bois – recommandations n° 1 à 6

La Cour avait recommandé de « créer un fonds d'aide au repeuplement confié à un opérateur public et réunissant tous les financements existants ainsi qu'une fraction du produit des enchères de quotas carbone ». Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

En effet, le fonds d'aide au peuplement forestier a été créé mais sa pérennisation reste à assurer. Par ailleurs, la direction du budget et la direction générale du Trésor sont opposées à l'alimentation de ce fonds par une fraction des produits des enchères de quotas carbone. Outre les financements, se pose la question de la capacité à faire. À titre d'exemple, le nombre de plants d'arbres produits en France est passé de 120 millions dans les années 1990 à moins de 50 millions en 2022.

La recommandation de « généraliser les annexes vertes à l'appui des schémas régionaux de gestion sylvicole et simplifier leur processus d'approbation » a également été partiellement mise en œuvre.

En effet, sur les 13 régions métropolitaines, sept ne disposent toujours pas aujourd'hui d'« annexes vertes ». Des projets sont en cours pour une généralisation à l'horizon 2025. Cependant, l'ensemble des schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) auxquels les annexes vertes sont annexées ont été revus en 2023 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2024. Certaines régions ont choisi d'attendre la validation de leur schéma avant de rédiger les annexes vertes.

La Cour avait également recommandé d'« évaluer les dépenses fiscales liées aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière accordés aux propriétaires forestiers, notamment leurs contreparties effectives en termes d'engagements de gestion durable de la forêt ». Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

En effet, les régimes fiscaux liés aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière accordés aux propriétaires forestiers n'ont pas fait l'objet de modification depuis le dernier rapport de la Cour. En 2022, les dépenses fiscales correspondantes s'élevaient à 91 M€. Aussi bien Fransylva (syndicat professionnel des forestiers privés) que Chambres d'agriculture France suggèrent qu'une amélioration pourrait consister dans l'obligation de disposer d'un document de gestion durable au moment de la succession, alors qu'aujourd'hui les héritiers disposent d'un délai de trois ans pour présenter ce document.

D'autre part, la Cour suggérait en 2020 d'« intervenir sans délai afin de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique » des forêts. Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

Une note technique du ministère de l'agriculture et du ministère de l'environnement sur le sujet a certes été diffusée à l'ensemble des parties prenantes en juin 2023, mais l'objectif d'équilibre sylvo-cynégétique fixé dans la charte sur le renouvellement forestier signée en décembre 2020 par la fédération nationale des chasseurs, l'ONF et Fransylva n'est toujours pas atteint. En effet, selon

² France Stratégie et OFCE, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

un état des lieux réalisé par l'ONF en 2022, 50 % de la superficie domaniale souffre de la pression des ongulés sauvages, soit 11 points de plus qu'en 2019. Par ailleurs, le « bilan régional des dégâts de gibier recensés au cours de l'année écoulée » prévu par l'article L. 113-2 du code forestier n'est toujours pas réalisé, faute d'accord sur la méthode d'évaluation entre forestiers et chasseurs. Enfin, le comité national de l'équilibre forêt-gibier prévu dans le cadre des Assises de la forêt n'a toujours pas été mis en place.

La Cour avait également estimé qu'il était nécessaire de « mettre en œuvre un « fonds bois 3 » auprès de BPI France, cofinancé par la filière et orienté vers le secteur de la construction bois ». Cette recommandation a été totalement mise en œuvre.

En effet, le Fonds bois et éco-matériaux (ou Fonds bois 3) a été lancé par BPI France fin 2020. Il s'inscrit dans la continuité des fonds bois de première et deuxième génération. Doté initialement de 71 M€, il a été porté à 79 M€ par un apport du groupe Eiffage en 2021. Ce fonds, qui s'achèvera en 2035, avait accompagné mi-2023 huit investissements, dont trois dans la construction bois pour un montant dans ce secteur de 6,5 M€.

Enfin, la Cour avait recommandé d'« étendre au secteur forestier l'expérimentation de paiements pour services environnementaux (PSE) du plan biodiversité ». Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Les PSE sont des mécanismes contractuels visant à rémunérer une activité susceptible de préserver ou accroître des services écosystémiques. Selon le rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) de mai 2023³, les PSE forestiers représenteraient, pour les forestiers, une source de revenus permettant la gestion de leur patrimoine et répondraient à une demande croissante des entreprises privées de marquer leurs engagements en faveur de l'environnement. Cependant, contrairement aux activités agricoles, les activités forestières ne bénéficient pas encore des paiements pour services environnementaux

(PSE). La stratégie nationale biodiversité 2030 adoptée en novembre 2023 prévoit de « développer les PSE forestiers ». Aujourd'hui, des actions de ce type se sont surtout développées hors de l'Europe, principalement pour éviter la déforestation et souvent en lien avec l'aide internationale.

b) Promouvoir une politique de filière cohérente, au plus près des territoires et à l'écoute des citoyens – recommandations n° 7 et 8

La recommandation de la Cour concernant « le conditionnement de chaque extension de l'accord interprofessionnel sur la cotisation interprofessionnelle étendue à une évaluation de l'intérêt pour la filière des dépenses financées et de la gouvernance de France Bois Forêt » a été partiellement mise en œuvre. Le montant de la cotisation interprofessionnelle étendue s'est élevé à 11,1 M€ en 2020 et 2021 et 12,9 M€ en 2022.

L'accord interprofessionnel relatif au financement des actions de France Bois Forêt (FBF) a été renouvelé pour la période 2023-2025 et rendu obligatoire pour tous les membres de l'interprofession par arrêté des ministères en charge de l'agriculture et des finances du 22 décembre 2022. Cependant, comme le précédent accord, il comprend une liste de six actions qui ne sont pas assorties de livrables à produire ou d'indicateurs de suivi, ce qui empêche toute évaluation. *A contrario*, l'avenant au contrat stratégique de filière bois 2021-2022 dont France Bois Forêt (FBF) est co-signataire prévoit bien pour chaque action les livrables à produire ainsi que l'échéancier. Le rapport annuel réalisé par le contrôleur économique et financier en 2022 relève néanmoins que « FBF montre une bonne maîtrise des outils de contrôle et de suivi des engagements et recourt à des audits extérieurs ».

La dernière recommandation de la Cour portait sur la nécessité de « Renforcer la coordination entre les réseaux du Centre national de la propriété forestière et des chambres d'agriculture au sein des services communs » valorisation du bois et territoire » sur une base contractuelle à l'échelon national et régional ». Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

³ Les paiements pour services environnementaux forestiers : Pourquoi et comment l'État devrait-il s'en saisir ? IGEDD et CGAER, mai 2023.

En effet, le ministère en charge de l'agriculture a créé en 2017 le service de la « valorisation du bois et territoire » (VBT) au sein du réseau des chambres d'agriculture, chargé de la mise en œuvre par ses agents d'actions coordonnées.

Ainsi, un cadrage national des programmes « valorisation du bois et territoire » a été établi pour la période 2018-2024, en collaboration étroite avec les représentants du MASA, du CNPF, des communes forestières, de l'ONF et des chambres d'agriculture réunis au sein du comité national d'orientation « Valorisation Bois et Territoire ».

Chambres d'agriculture France estiment que les relations entre les chambres d'agriculture et le CNPF se sont apaisées et qu'il n'existe pas

de doublons entre les conseillers forestiers des chambres d'agriculture et les agents du CNPF, dont le nombre cumulé demeure insuffisant pour faire face aux besoins de l'ensemble des propriétaires forestiers privés.

Le CNPF souligne pour sa part que les disparités entre régions restent fortes. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine bénéficient d'un investissement marqué des chambres d'agriculture, contrairement aux Pays de la Loire, aux Hauts-de-France et à la Corse.

La recommandation n'est donc que partiellement mise en œuvre.

L'École polytechnique

La Cour a procédé à l'examen de la gestion de l'École polytechnique pour les exercices 2012 à 2019 et formulé à cette occasion cinq recommandations publiées dans son rapport public annuel en 2020. Ces recommandations sont les suivantes : accroître le vivier de candidats des nouvelles formations et réévaluer leurs droits de scolarité (i), formaliser la stratégie et les objectifs de recherche (ii), assurer un meilleur suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves (iii), faire évoluer le statut des élèves ingénieurs et notamment le principe de leur rémunération (iv) et rétablir l'équilibre financier de l'établissement (v). Dans le contexte de la création en 2019 de l'Institut polytechnique de Paris (IP Paris), établissement public à caractère expérimental (EPE) qui regroupe six écoles¹, l'École et le ministère des armées se sont dotés d'une stratégie ambitieuse en matière de formation et de recherche, dont les orientations et les financements correspondants figurent dans le contrat d'objectifs

et de performance (COP) 2022-2026. C'est dans ce contexte que le suivi des recommandations a été réalisé².

1 - L'organisation et les missions ont évolué avec la création de l'Institut polytechnique de Paris

Après l'échec de son regroupement avec Paris-Saclay en 2017, l'École polytechnique a participé à la création de l'IP Paris en 2019. Cet EPE, dont les statuts ont été approuvés par le décret du 31 mai 2019, porte de nouvelles ambitions en matière de formation et de recherche. À ce jour, IP Paris rassemble près de 8 500 étudiants, 1 000 doctorants, 230 post-doctorants, 1 000 enseignants-chercheurs et 32 laboratoires et est doté d'un budget global d'environ 380 M€. IP Paris apparaît donc comme un EPE jeune, de taille modeste par rapport à Paris-Saclay³, et dont le périmètre, la gouvernance et le fonctionnement ne sont pas encore complètement stabilisés.

Les fondateurs d'IP Paris

École polytechnique

- Cycle ingénieur polytechnicien : 431 élèves français (concours 2023) : absence de droit de scolarité et versement d'une rémunération par l'État.
- Titre d'ingénieur diplômé de l'École après 3 ans de scolarité.
- Diplôme terminal de l'École après 4 ans de scolarité.
- Bachelor of science (1^{er} cycle)
- Master of science and technology
- Executive Master

École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE Paris)

École nationale supérieure des techniques avancées (ENSTA Paris)

Télécom Paris

Télécom SudParis

Institut polytechnique de Paris (statuts approuvés par décret du 31 mai 2019)

- 8 500 étudiants
- 1 000 doctorants,
- 230 post-doctorants
- 1 000 enseignants-chercheurs
- 32 laboratoires
- 380 M€ de budget consolidé

Source : Cour des comptes

¹ L'École polytechnique, l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA Paris), l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE Paris), Télécom Paris, Télécom SudParis et l'École nationale des ponts et chaussées.

² La Cour a limité son enquête au suivi des recommandations de 2020. Ainsi, les évolutions de la gouvernance de l'École survenues à l'automne 2023 n'ont pas été prises en compte.

³ Environ 65 000 étudiants et 300 laboratoires.

La Cour avait considéré que l'École était dépourvue d'une véritable stratégie de recherche et que sa vision n'était pas suffisamment articulée avec les organismes nationaux de recherche (ONR), dont le Centre national de recherche scientifique (CNRS) avec lequel elle partage de nombreuses unités de recherche. La politique de recherche, désormais élaborée et formalisée par le comité de recherche et le comité exécutif d'IP Paris, repose notamment sur l'adoption d'un schéma général, la formation de doctorants dans le cadre de la Graduate School, la gestion des appels à projets et le portage financier des projets de recherche. En outre, IP Paris entend mieux associer les ONR à la mise en œuvre de sa stratégie en les invitant au comité recherche et en adoptant des conventions financières pluriannuelles, comme prochainement avec le Commissariat à l'énergie atomique et l'Inserm⁴.

La Cour considère que la recommandation n° 2 est totalement mise en œuvre par l'École polytechnique et IP Paris.

2 - Attachée à son statut militaire, l'École doit améliorer le suivi des anciens élèves

a) Le refus de l'École et de la tutelle de faire évoluer le statut des élèves ingénieurs français et le principe de leur rémunération

À la différence des autres établissements d'enseignement supérieur, l'École se singularise par le statut militaire des élèves français du cycle ingénieur, qui bénéficient d'une rémunération pendant leur scolarité alors même qu'une minorité d'entre eux intègre un corps de l'État à la fin de leurs études. L'École, tout comme le ministère des armées, demeurent attachés au statut militaire. Ils n'envisagent pas d'adapter les modalités de rémunération des élèves, en considérant que le remboursement des frais d'entretien et d'études, appelé « pantoufle »⁵, en cas de non-respect de leurs obligations de service, est un dispositif satisfaisant

L'École et le ministère des armées refusent ainsi de mettre en œuvre la recommandation n° 4 qui consistait à faire évoluer le statut des élèves français du cycle ingénieur.

b) Le suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves et le recouvrement de la « pantoufle » à améliorer

Le suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves est indispensable pour savoir si l'École répond à son objet légal⁶. La réalisation d'une enquête « premier emploi », à deux ans, et d'une seconde enquête sur l'emploi occupé, à cinq ans, cette dernière ayant été menée uniquement en 2018, est insuffisante pour disposer de données précises, alors même que la Cour avait demandé un suivi renforcé.

Cet exercice devra s'articuler avec la réforme de la « pantoufle » intervenue en 2015 qui prévoit un suivi des élèves français à cinq ans, dix ans et vingt ans. Les élèves qui intègrent un corps de l'État continueront de la rembourser s'ils démissionnent de la fonction publique avant d'avoir effectué dix ans en son sein. Depuis 2015, les élèves n'ayant pas intégré un corps seront désormais tenus d'accomplir un an de service⁷ dans les cinq ans qui suivent la sortie de l'École et dix ans de service dans les vingt ans qui suivent cette sortie. Concernant les élèves ayant intégré un corps de l'État, l'École n'entend pas remettre en cause le dispositif actuel : échanges avec les différents corps et suivi des radiations publiées au Journal officiel. Ce procédé, bien qu'un peu artisanal, apparaît suffisant pour la Cour, même s'il arrive que la créance soit prescrite. Quant aux élèves n'ayant pas rejoint un corps, l'École doit poursuivre son effort pour déployer un dispositif performant d'ici 2025. Plusieurs actions ont été entreprises : présentation de la réforme aux élèves, discussions avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGFAP) pour clarifier son cadre juridique, création d'une cartographie des procédures, etc. Par ailleurs, sont

⁴ Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

⁵ Le montant de la pantoufle issu du décret n° 2015-566 du 20 mai 2015 correspond à la rémunération perçue par les anciens élèves pendant deux ans de scolarité pour les « corpsards » (22 297, 62 € en 2023) ou trois ans de scolarité pour les « non-corpsards » (33 346, 43 € en 2023).

⁶ L'École a vocation à former des élèves aptes à occuper des emplois de haute qualification ou de responsabilité non seulement « dans les corps civils et militaires de l'État et dans les services publics » mais aussi, depuis la loi du 15 juillet 1970, « dans l'ensemble des activités de la Nation ».

⁷ Cette obligation doit être effectuée dans une entité mentionnée à l'article 14 du décret du 16 septembre 1985.

prévues la mise en place d'une cellule de suivi et l'acquisition d'un outil informatique. L'enjeu est également financier car les ressources escomptées sont supérieures à 6 M€ par an. Chaque année, le suivi porte sur trois promotions (cinq, dix et vingt ans), c'est-à-dire un maximum de 800 élèves⁸, ce qui semble être un objectif réaliste au regard des moyens déployés. Enfin, il conviendra de renforcer les relations entre la direction de l'enseignement et de la recherche, qui assure le suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves, et la direction des affaires juridiques, chargée du recouvrement, afin d'optimiser le processus.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que la recommandation n° 3 concernant le suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves est partiellement mise en œuvre par l'École polytechnique.

3 - Malgré un retour à l'équilibre financier, la nécessité de poursuivre le pilotage des ressources

a) Les nouvelles formations apportent des ressources croissantes à l'École

Depuis 2016, l'École a mis en place de nouvelles formations (*Bachelor, Masters of science and technology* (MsT) et *Executive master*) permettant d'accroître les ressources propres. La Cour avait considéré que le nombre de leurs étudiants était insuffisant et les droits de scolarité trop faibles pour couvrir les coûts afférents. L'École est parvenue à accroître sensiblement le nombre d'étudiants en maintenant un niveau de sélection élevé. Entre 2019 et 2023, leur nombre a en effet augmenté de 42 %, passant de 515 à 733. Au-delà de cette hausse, l'École a procédé à une augmentation des droits de scolarité, à hauteur de 5 % par an. Dès lors, entre 2017 et 2023, les droits perçus sont passés de 3 986 529 € à 10 614 980 €, soit une hausse de 166 %. Au regard des premiers éléments de comptabilité analytique, l'exercice 2022 affiche un excédent de 117 690 € pour le *Bachelor* et un déficit de 1 830 630 € pour le MsT⁹ et de 408 542 € pour l'*Executive Master*. Toutefois, la filiale X-Exed,

qui gère directement l'*Executive Master*, perçoit les droits de scolarité (1,8 M € en 2022) et dégage un résultat positif (513 000 € en 2022). L'accroissement du nombre d'étudiants et la poursuite de la hausse des droits de scolarité devraient renforcer l'équilibre financier de ces formations.

L'École polytechnique a donc totalement mis en œuvre la recommandation n° 1 visant à accroître le nombre d'étudiants de ces nouvelles formations et à réévaluer les droits de scolarité.

b) Le renforcement du pilotage financier et la professionnalisation de la fonction financière à poursuivre

La Cour avait mis en exergue de nombreuses faiblesses en matière de gestion financière. Si certains chantiers n'ont pas encore abouti, l'École, avec le soutien de la tutelle, a renforcé son pilotage financier. Un comité financier a été créé en 2020 pour assister le conseil d'administration. Par ailleurs, les dirigeants de l'École se réunissent chaque mois au sein d'un « comité finances » pour suivre l'exécution budgétaire et rendre les arbitrages nécessaires. En outre, l'établissement a procédé au renforcement de sa direction des affaires budgétaires et financières. Le pilotage financier est désormais structuré autour de quatre piliers (formation, recherche, vie de campus et appui), dont la préparation et le suivi de l'exécution budgétaire sont confiés à des responsables aux affaires financières. Enfin, l'École s'est dotée de plusieurs outils de pilotage : comptabilité analytique dont les premiers résultats ont été présentés en juin 2023, nouveau système d'information financier en 2022, schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), projet de plan de transformation des ressources humaines adopté en 2022. La mise en œuvre de ces outils doit se poursuivre.

c) Une situation financière revenue à l'équilibre avec des points de vigilance

L'École a engagé, avec le soutien de sa tutelle, une stratégie visant à rétablir son équilibre financier. Après cinq exercices déficitaires (- 16,4 M€ entre 2016 et 2020), elle a renoué avec des résultats

⁸ Le suivi à cinq ans concerne les « non-corsards » (346 élèves en 2020), à dix ans les « corsards » (79 élèves en 2020) et à vingt ans une partie seulement des « non-corsards » (moins de 346 élèves).

⁹ Ce déficit s'explique par le fait que certains masters n'ont pas encore atteint leur format et que certains des étudiants sont des élèves polytechniciens en quatrième année qui n'acquittent aucun droit de scolarité.

bénéficiaires (2,7 M€ en 2021, 4,4 M€ en 2022 et 3,5 M€ en 2023). L'amélioration de ce résultat comptable a résulté d'une hausse plus rapide des produits (qui ont augmenté de + 32 % entre 2018 et 2023) que des charges (+ 22 %).

Entre 2018 et 2023, les charges sont passées de 139,9 M€ à 171,3 M€. Cette dynamique résulte essentiellement de la croissance de la masse salariale (+ 27,6 M€ en cinq ans) alors que les autres postes de dépenses ont connu une relative stabilité. Elle s'explique notamment par une stratégie de recrutement d'enseignants et de chercheurs qui ne paraît pas constituer un facteur de risque, si elle s'appuie sur un niveau de ressources suffisant.

Sur la même période, les produits ont augmenté de 32 %, passant de 132,1 M€ en 2018 à 174,8 M€ en 2023. Cet accroissement s'explique, d'une part, par la hausse des ressources propres hors subvention pour charges de service public (SCSP - recettes issues des formations, chaires d'entreprises, levées de fonds, etc.), qui ont cru de 20,8 M€ depuis 2018 (+ 51 %), soit davantage que les charges de fonctionnement (+ 22%) et dont la part est passée de 32 % à 37 % des produits encaissables. D'autre part, l'École a bénéficié d'un soutien accru de la tutelle avec une SCSP dont le montant a augmenté de 19 M€ (+ 22 % entre 2018 et 2023). Ce soutien accru de l'État (103 M€ en 2023) a largement participé au retour à l'équilibre financier.

Au regard de cette situation financière, se pose la question de la soutenabilité budgétaire des projets portés par l'École dans le cadre de son COP 2022-2026. L'établissement s'est notamment engagé dans un important programme immobilier qui vise à réhabiliter le campus, dont la construction date de 1976. Quatre opérations majeures sont prévues pour un coût de 217 M€. L'École entend en assurer le financement par le seul recours à des ressources d'investissement : dotation du ministère des armées (87 M€), contrat de plan État-région (3,5 M€), plan campus (7 M€) et emprunt auprès de la banque européenne d'investissement (70 M€) approuvé par son conseil d'administration en décembre 2022. Toutefois, même si le contrôleur budgétaire et comptable du ministère des armées estime que le SPSI est soutenable, l'École devra confirmer ces financements, notamment ceux qui viennent de la tutelle, préciser les conditions financières du recours à l'emprunt, obtenir des ressources complémentaires et définir un calendrier réaliste qui dépassera nécessairement le terme du COP 2022-2026.

Il résulte de ce qui précède que même si le retour à l'équilibre financier a été facilité par la mobilisation de la tutelle, l'École polytechnique a totalement mis en œuvre la recommandation n° 5.

L'École nationale supérieure des Beaux-Arts

Les observations définitives de la Cour relatives à l'École nationale supérieure des Beaux-Arts (ENSBA), délibérées en 2020 et couvrant la période 2012 – 2018¹, mettaient en évidence une situation préoccupante de l'établissement, tant en termes de positionnement stratégique qu'au regard d'une gestion mal maîtrisée, affecté par deux crises majeures en 2013-2014 et 2017-2018.

Héritière des académies royales de peinture et de sculpture créées au XVII^e siècle, l'ENSBA est un établissement singulier, doté d'une pluralité de missions : enseignement et recherche, conservation et valorisation d'une collection de plus de 400 000 œuvres labellisée « Musée de France », documentation autour de deux bibliothèques spécialisées, et diffusion culturelle (expositions, publications, etc.). Elle conduit ses différentes activités dans le cadre d'un site classé monument historique, qu'elle partage avec l'École nationale supérieure d'architecture Paris-Malaquais.

En 2020, la Cour avait formulé quinze recommandations, concernant la gouvernance, les conditions d'exercice de ses différentes missions, ainsi que l'ensemble des fonctions support de l'établissement (finances, ressources humaines, etc.). Près de quatre ans plus tard, seules six d'entre elles ont été complètement adoptées, cinq autres sont en cours de réalisation ou partiellement mises en œuvre, et quatre n'ont pas été appliquées.

1 - Une gouvernance à consolider

La Cour recommandait au ministère de renforcer le rôle de pilotage stratégique du conseil d'administration en intégrant notamment dans sa composition un représentant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (recommandation n° 1).

La composition du conseil d'administration a été revue à la marge par le décret du 3 août 2022² qui s'est limité à renforcer la place des directions générales du ministère de la culture en charge du pilotage des politiques dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ainsi, le secrétaire général du ministère est remplacé par le délégué général aux territoires, à la transmission et à la démocratie culturelle. Par ailleurs, siège désormais un second représentant de la direction générale de la création artistique, issu de la sous-direction des enseignements spécialisé et supérieur et de la recherche.

La présence au conseil d'administration de ces directions ne devrait pas pour autant conduire à une évolution profonde du fonctionnement de cette instance que la Cour appelait de ses vœux.

La recommandation n° 1 n'a donc pas été mise en œuvre.

La Cour invitait en outre le ministère à définir avec l'École un projet stratégique et le décliner dans un contrat de performance assorti d'outils de suivi (recommandation n° 2).

Le dernier contrat d'objectifs et de performances (COP) couvrait la période 2017-2020 mais n'a toujours pas été renouvelé depuis. Les travaux d'élaboration d'un nouveau COP ont été engagés en 2023, avec la réalisation d'un bilan de la mise en œuvre du contrat précédent. Ce bilan ne pourra être que partiel, aucun outil de suivi des indicateurs n'ayant été mis en place au sein de l'établissement.

Le prochain COP pourra cependant s'appuyer sur le diagnostic issu de l'autoévaluation réalisée par l'établissement en septembre 2023³, et intégrera, dans la définition de ses objectifs, les priorités fixées par la lettre de mission de la nouvelle directrice. La définition du projet stratégique de l'établissement doit donc être désormais engagée sans délai.

¹ La période sous revue 2012-2018 correspondait aux mandats des directeurs suivants, N. Bourriaud (2011-2015) et J-M. Bustamante (2015-2018), le contrôle ayant été mené au moment de la prise de fonction de J. de Loisy (février 2019).

² Décret n° 2022-1121 du 3 août 2022 modifiant l'article 4 du décret n° 84-968 du 26 octobre 1984 portant organisation administrative et financière de l'ENSBA.

³ Auto-évaluation de l'ENSBA, campagne d'évaluation 2023-2024 (vague D) du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, juin 2023.

La recommandation n° 2 n'a pas été non plus mise en œuvre.

2 - Un exercice des missions en cours de professionnalisation

a) Une mission d'enseignement mieux encadrée

La Cour recommandait en premier lieu de régulariser le fondement juridique des droits d'inscription à l'examen d'entrée de la classe préparatoire intégrée *Via Ferrata*⁴ (recommandation n° 3).

Ce n'est que plus de trois ans après le contrôle de la Cour, par arrêté du 4 juin 2023⁵, que la régularisation du fondement juridique des droits d'inscriptions à l'examen d'entrée dans ce cursus est finalement intervenue.

La recommandation n° 3 est totalement mise en œuvre.

La Cour recommandait également de renforcer le pilotage de la fonction pédagogique, en recrutant un responsable du département des études et en mettant en place un système d'évaluation des enseignements (recommandation n° 4).

Un directeur des études a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2020, appuyé par une adjointe, responsable des affaires administratives et financières, recrutée en 2022.

Par ailleurs, la diffusion d'un questionnaire d'évaluation des enseignements auprès des étudiants n'a été effective qu'à l'issue de l'année scolaire 2022-2023, avec des taux de réponse variant de 11 à 18 % en fonction des années d'enseignement.

La recommandation n° 4 est ainsi partiellement mise en œuvre.

Enfin, la Cour recommandait à l'établissement de s'inscrire pleinement dans le système articulé autour de la licence, du master et du doctorat (LMD) en consolidant la formation doctorale (recommandation n° 5).

Le partenariat noué avec l'Université Paris Sciences et Lettres (PSL) a permis notamment de proposer aux étudiants de l'École un parcours de formation adossé à la recherche, dans le cadre d'un « programme gradué » consacré aux arts, à partir du niveau master puis dans le cadre du doctorat SACRe⁶.

Par ailleurs, la création de chaires pluridisciplinaires, le recrutement de professeurs de théorie titulaires d'une habilitation à diriger des recherches, le développement de codirections de thèse à l'international, ainsi que l'organisation de séminaires méthodologiques ont contribué à conforter la place de la formation doctorale au sein de l'établissement.

La recommandation n° 5 est totalement mise en œuvre.

b) Une conservation des collections en voie de professionnalisation

La Cour recommandait à l'ENSBA de professionnaliser la gestion de ses collections ainsi que leur exploitation (recommandation n° 6).

À la suite de la labellisation « Musée de France » obtenue en 2017, l'ENSBA a procédé à de nombreuses réformes répondant aux critères prévus par la loi du 4 janvier 2002⁷ : la création d'une commission d'acquisition et d'une commission interne de prêt, la mise en place de commissions de suivi pour la restauration d'œuvres majeures, ainsi que l'amélioration des conditions de conservation de ces collections avec l'affectation d'une surface supplémentaire de réserve, doublant ainsi la superficie de stockage des œuvres.

Par ailleurs, la rédaction en 2020 d'un plan de récolement a permis d'estimer le coût des opérations à mener tant en termes de moyens financiers qu'humains. Dans le cadre de cette étude préparatoire, a également été réalisé un état des lieux des inventaires existants ayant vocation à alimenter l'inventaire général des collections qui

⁴ Classe préparatoire intégrée aux concours d'entrée des écoles d'art, créée en 2016, localisée sur le site de Saint-Ouen, d'un effectif de 50 étudiants.

⁵ Arrêté du 4 juin 2023 portant modification de l'arrêté du 30 août 2019 fixant les montants des droits de scolarité, d'examen et d'inscription aux concours dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture.

⁶ Depuis 2012, l'ENSBA propose un doctorat en recherche-crédation, au sein du Laboratoire SACRe/PSL, et financé en partie par des contrats doctoraux PSL ; 16 doctorants de l'établissement ont pu ainsi devenir docteurs et un quart occupe des postes d'enseignants en écoles d'art ou en écoles d'architecture.

⁷ Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

sera centralisé sur support numérique. L'acquisition d'un logiciel en 2022 devrait permettre de mener progressivement à bien cette opération.

La recommandation n° 6 est ainsi partiellement mise en œuvre.

c) Une rationalisation partielle des ressources documentaires

La Cour recommandait également d'examiner, du point de vue des besoins des usagers et de l'efficacité des moyens, les modalités et le calendrier d'une réunion des deux bibliothèques de l'École (recommandation n° 7).

À cet égard, plutôt que d'envisager une fusion de ses deux bibliothèques, l'ENSBA a privilégié la création en 2023 d'un portail numérique « Alexandrine » donnant accès en ligne à ses ressources. Ce portail permet la consultation des catalogues de la bibliothèque d'art contemporain et de la bibliothèque patrimoniale⁸. La réunion des ressources de l'École ainsi permise s'accompagne d'outils facilitant leur accès (bibliographies, moteurs de recherche, etc.).

La recommandation n° 7 est donc partiellement mise en œuvre.

d) Un modèle économique des activités éditoriales qui reste à définir

Concernant l'activité éditoriale de l'établissement, la Cour recommandait de redéfinir le positionnement de la structure éditoriale de l'établissement, Beaux-Arts éditions, son articulation avec les activités d'enseignement et de recherche de l'École, son modèle économique, et renforcer le formalisme et la rigueur dans sa gestion (recommandation n° 8).

La situation n'a pas réellement évolué depuis le précédent rapport de la Cour. La passation d'un marché d'impression n'a toujours pas été engagée. L'établissement indique par ailleurs qu'une fiche de coût est établie pour chaque ouvrage publié, permettant d'arrêter un prix de revient. L'École n'ayant pas déployé de comptabilité analytique, les frais généraux engagés sont pris en compte de façon forfaitaire à hauteur de 5 % du coût de

revient. L'essentiel du stock d'ouvrages est suivi par le prestataire en charge de la diffusion mais l'École dispose également d'un stock tampon dans ses locaux suivi par un libraire recruté à temps plein sur un outil de gestion qui devrait être remplacé prochainement par un nouveau logiciel compatible avec Chorus. L'articulation des activités éditoriales avec les missions pédagogiques et scientifiques reste assurée principalement par la publication du catalogue des étudiants diplômés et félicités, et par la publication des cours et des travaux de recherche des enseignants.

La recommandation n° 8 n'a pas été mise en œuvre.

3 - Une amélioration à poursuivre du pilotage des moyens humains et financiers

a) Une gestion des ressources humaines mieux outillée

La Cour recommandait à l'ENSBA de respecter les règles relatives à la présence et au temps de travail inscrites dans le règlement intérieur de l'établissement, ainsi que les contrats de travail, y compris pour les chefs d'atelier⁹ (recommandation n° 9).

L'École a mis en place plusieurs outils et procédures visant à rappeler les règles en vigueur concernant le temps de travail et le régime des congés : rédaction du règlement intérieur, diffusion régulière d'une note interne rappelant le cycle horaire de travail ainsi que les droits à congés, mise en place d'un outil informatique de gestion des congés, des absences et journées de télétravail, réalisation d'un entretien d'accueil des nouveaux arrivants et remise d'un livret d'accueil qui rassemble l'ensemble de ces informations.

En outre, à partir de 2019 et dans le contexte du recrutement de plusieurs d'entre eux, l'École a décidé que les chefs d'atelier seraient obligatoirement sur site les mardis et mercredis, ce qui a permis de renforcer leur présence effective.

La recommandation a été par conséquent totalement mise en œuvre.

⁸ Les 65 000 ouvrages patrimoniaux du XV^e au XX^e siècles sont inscrits à l'inventaire du musée et relèvent dès lors de la réglementation en matière de collections muséales. La bibliothèque d'art contemporain s'apparente quant à elle davantage à une bibliothèque universitaire spécialisée.

⁹ Enseignants-artistes faisant partie de l'équipe pédagogique de l'établissement.

La Cour formulait par ailleurs la recommandation de mettre en place un encadrement intermédiaire à la tête du pôle des ressources humaines (RH) afin de mener les indispensables chantiers en la matière (recommandation n° 10).

Au sein du secrétariat général, le pôle RH est à présent constitué d'une cheffe de service, de son adjoint, et de deux gestionnaires. Cette nouvelle équipe porte la mise en place du premier système d'information des ressources humaines de l'établissement.

Selon l'établissement, un plan de formation a été présenté aux instances à l'automne 2023. Dans le champ de la prévention des risques psycho-sociaux, des formations ont d'ores et déjà été dispensées et continuent d'être déployées auprès du corps enseignants, des agents et des élèves.

Concernant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GEPC), le pôle RH a mis en place un outil de suivi, prévoyant à trois ans les départs prévisibles. Un arbitrage est rendu sur le maintien, la suppression ou la requalification de chaque poste libéré, au regard des besoins prioritaires de l'établissement.

Pour autant, cette démarche de GEPC ne semble pas encore avoir entraîné de rééquilibrage dans la répartition des effectifs entre les services, notamment en faveur du service de la vie scolaire.

La recommandation n° 10 a ainsi été partiellement mise en œuvre.

b) Une gestion financière et comptable en voie de structuration

La Cour recommandait à l'établissement de réformer, sans délai, la procédure des chèques relatifs aux droits d'inscription (recommandation n° 13).

La procédure d'encaissement des chèques relatifs aux droits d'inscription n'a été entièrement sécurisée qu'à compter de l'année scolaire 2023-2024, grâce à la dématérialisation de la procédure d'inscription et la mise en place du paiement par carte bancaire à distance.

La recommandation n° 13 a donc été totalement mise en œuvre.

La Cour recommandait également de structurer avec rigueur la fonction financière (recommandation n° 14).

Au sein du secrétariat général, le pôle des affaires financières a été renforcé par la création d'un poste de responsable en 2023, et comprend à présent trois gestionnaires.

En 2020, l'arrivée d'un agent comptable à temps plein a permis à l'établissement d'engager une démarche de remise en qualité de ses comptes. Les créances anciennes ont pu être apurées et une politique de recouvrement systématique des créances a été mise en place. Par ailleurs, une délibération fixant la durée d'amortissement par catégorie d'immobilisation a été votée par le conseil d'administration début 2020. En revanche, le rapprochement entre les inventaires physique et comptable reste à réaliser, de même une procédure permettant de mieux identifier les litiges qui nécessiteraient une provision reste à formaliser.

L'établissement s'est par ailleurs engagé dans une démarche de déploiement du contrôle interne comptable et financier. Une charte du contrôle interne a été présentée au conseil d'administration du 29 juin 2023. La démarche devra se poursuivre avec l'élaboration d'une cartographie des processus, des organigrammes fonctionnels nominatifs et d'une cartographie des risques.

La recommandation n° 14 est partiellement mise en œuvre.

Enfin, la Cour émettait la recommandation de renforcer la structuration de la politique des achats (recommandation n° 15).

Pilotée par le pôle juridique au sein de secrétariat général, cette démarche de structuration de la fonction achats est toujours en cours. Une délibération fixant le seuil de la compétence déléguée par le conseil d'administration à l'ordonnateur pour la réalisation des achats a été approuvée lors de la séance du 11 mars 2020. Par ailleurs, la fonction achats a été renforcée par la consultation systématique du catalogue de l'Union des groupements d'achats public, par l'adhésion à des marchés subséquents d'accords-cadres conclus par la direction des achats de l'État, ainsi que par le déploiement du module spécifique aux marchés dans le progiciel de gestion financière, permettant un meilleur suivi des marchés à bons de commande.

Restent à finaliser une cartographie des achats de l'établissement, ainsi que le plan d'action associé afin d'anticiper la passation des marchés et de s'assurer du respect des seuils.

La recommandation n° 15 a donc été partiellement mise en œuvre.

4 - Une situation immobilière qui reste critique

La Cour recommandait à l'établissement de structurer sans délai une planification détaillée des travaux (recommandation n° 11).

La situation immobilière de l'ENSBA est préoccupante et s'est même dégradée.

Le schéma directeur immobilier, établi en 2012-2013 par l'architecte en chef des monuments historiques et en cours d'actualisation, pointait déjà la nécessité de procéder à des travaux d'ordre structurel¹⁰ qui n'ont toujours pas été engagés. Les travaux menés au cours des dernières années en site occupé sous maîtrise d'ouvrage déléguée à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) ou sous maîtrise d'ouvrage directe de l'établissement relèvent plutôt d'une logique de remise aux normes et de réaménagement intérieur des espaces au bénéfice des personnels et des étudiants, mais sans réelle vision d'ensemble, ni de hiérarchisation de priorités.

Fin février 2023, la chute d'éléments des plafonds du Palais des études qui accueille des espaces pédagogiques, d'exposition et de réserve, a rendu nécessaire la sécurisation en urgence des espaces et le déménagement des collections. Ces désordres ont rappelé l'urgence de traiter les problèmes structurels dans leur ensemble, sous peine de voir la dégradation des bâtis et des infrastructures s'accélérer.

Le Palais des études, classé monument historique



Source : Cour des comptes

¹⁰ En particulier la consolidation de l'ensemble des cours extérieures et des réseaux enterrés, ainsi que la rénovation du clos et couvert des cinq corps de bâtiments.

Le ministère semble avoir pris conscience de l'urgence de la situation. Les enjeux immobiliers de l'École sont désormais régulièrement évoqués dans le cadre d'un comité de pilotage qui regroupe la délégation générale aux territoires, à la transmission et à la démocratie culturelle (DGTDC), les différentes directions générales du ministère ainsi que l'OPPIC. L'actualisation des schémas directeurs patrimonial et technique est désormais programmée dans le plan de charge de l'OPPIC. Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière commun aux deux écoles présentes sur le site doit également être remis à jour.

La recommandation n° 11 n'a donc pas été mise en œuvre.

La Cour formulait également une recommandation relative à la gestion des immeubles légués, soulignant la nécessité de clarifier la régularité de l'attribution à l'ENSBA du legs Moulin¹¹, d'examiner en fonction de cette analyse la possibilité de céder les immeubles concernés, et dans l'attente, de passer un marché de gestion immobilière (recommandation n° 12).

Concernant le legs Moulin, une étude commandée à un conseil juridique en février 2020 a conclu que le détachement de la section architecture de l'École en 1968, ne remettait pas en cause la qualité de légataire de l'ENSBA. L'établissement souhaite s'engager dans la vente des biens immobiliers légués et propose d'affecter le produit de la cession au financement d'un espace de convivialité pour les élèves des deux écoles, en cohérence avec les charges du legs. Une délibération en ce sens a été approuvée par le conseil d'administration de l'établissement lors de sa séance du 6 décembre 2023.

Dans le domaine de la gestion des immeubles légués, l'École souhaite reprendre en gestion directe les travaux de gros entretien, grâce au recrutement d'une responsable de la valorisation du patrimoine bâti. Dès lors, la mise en concurrence via un marché public ne portera que sur la gestion locative et l'entretien courant.

La recommandation n° 12 a par conséquent été totalement mise en œuvre.

¹¹ Par testament du 18 mars 1950, Madame DEPERTHES veuve MOULIN a institué l'ENSBA (section architecture) légataire universelle de sa succession.

La préfecture de police de Paris

Le 16 décembre 2019, la Cour des comptes a publié un rapport public thématique sur la gestion de la préfecture de police de Paris au titre des exercices 2009 à 2018, comportant treize recommandations¹. En 2023, elle a réalisé une enquête de suivi pour vérifier, quatre années plus tard, l'état de mise en œuvre de ces recommandations². Il ressort du rapport issu de cette enquête que la préfecture de police s'est peu réformée sur la période. Aucune recommandation n'a été pleinement mise en œuvre, six l'ont été partiellement et sept n'ont pas du tout été mises en œuvre.

La préfecture de police de Paris est une institution unique dans le paysage administratif en raison de l'ampleur des compétences et des moyens dont elle dispose. Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet de police tient son statut de l'histoire. Le cœur de ses missions recouvre le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, la sécurité civile, la gestion de crise, la police judiciaire, ainsi que les missions classiques d'une préfecture de département (contrôle de légalité, service des étrangers etc.). La préfecture de police est un organisme aux moyens importants : elle compte 33 000 agents, dispose d'un budget de 2,3 Md€ de budget et environ 17% du total des policiers y sont affectés.

En raison de l'importance de l'ordre public dans la capitale et de la pluralité de ses compétences, le moment n'apparaît jamais opportun pour réformer cette institution, ce qui laisse subsister de nombreuses difficultés structurelles. Pour autant, certains sujets gagneraient à être traités après les Jeux olympiques de 2024, qui solliciteront beaucoup les services de la préfecture de police.

1 - La mise en œuvre partielle des recommandations formulées par la Cour en matière de gestion des ressources humaines

Une partie des recommandations de la Cour de comptes visait à améliorer la gestion des

ressources humaines de la préfecture de police. Forte de 33 000 personnels, dont 26 000 policiers dans les services actifs, la préfecture de police fait en effet face à des difficultés structurelles liées à un fort taux de rotation de ses personnels actifs, un trop faible taux d'encadrement (en 2022, 291 postes ouverts d'officiers, représentant 20 % des effectifs de cette catégorie de personnels actifs, n'étaient pas pourvus), un manque d'attractivité et une formation continue à l'état préoccupant.

Pour répondre à ces défis, la préfecture de police a amorcé plusieurs réformes préconisées par la Cour. Elle a engagé une politique de substitution des personnels actifs par des personnels civils sur les fonctions supports (recommandation n° 4) pour leur permettre d'être affectés à des fonctions opérationnelles. Avec 507 substitutions réalisées en quatre ans, la préfecture de police a dépassé ses objectifs. De même, la recommandation n° 5 préconisait de concentrer les efforts sur la politique de logement en faveur des personnels de la préfecture de police, car la cherté du logement constitue l'un des facteurs majeurs de la faible attractivité de l'Île-de-France. Entre 2019 et 2022, le budget consacré à la réservation de logements sociaux a augmenté de 53 %, permettant de revenir à un niveau satisfaisant. Cependant, ce mouvement s'est accompagné d'un quasi doublement des dépenses indemnitaires liées aux primes spécifiques d'attractivité de l'agglomération parisienne, dont le montant a été porté à 156,6 M€ en 2022, sans qu'aucune évaluation de l'efficacité de ces dispositifs n'ait été conduite (recommandation n° 5, seconde partie).

Des carences demeurent toutefois dans la gestion des ressources humaines de la préfecture de police. Aucune méthodologie cohérente n'a été déployée pour définir l'effectif de référence de chaque service actif de la préfecture de police,

¹ Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris – Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne, rapport public thématique, décembre 2019.*

² Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris : enquête de suivi du rapport public thématique publié en 2019 – Exercices 2019-2023, observations définitives, décembre 2023.*

comme la Cour l'avait préconisé (recommandation n° 3), ce qui ne permet pas une allocation optimale de la ressource, déjà contrainte. Dans ce contexte, les redéploiements d'effectifs vers les services faisant face aux besoins les plus élevés ont été limités, témoignant d'une mise en œuvre partielle de la recommandation n° 7, par laquelle la Cour avait appelé à revoir l'organisation territoriale de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) en fusionnant les circonscriptions n'ayant pas la taille critique pour mener à bien leurs missions. En effet, seules deux fusions de circonscription de sécurité publique ont été réalisées, alors qu'une optimisation des implantations de la DSPAP devrait conduire à une plus grande rationalisation, en particulier dans les Hauts-de-Seine où subsistent de petits commissariats à l'activité plus faible.

Si la carte des implantations n'a pas sensiblement évolué, des efforts ont toutefois été réalisés pour rééquilibrer les effectifs de chaque commissariat, afin de mieux couvrir la réalité de la délinquance. Les effectifs affectés dans les trois départements de la petite couronne ont ainsi augmenté, tant dans les Hauts-de-Seine (+8 %) et en Seine-Saint-Denis (+14 %) que dans le Val-de-Marne (+16 %). Cette évolution a été compensée par une baisse des effectifs affectés dans Paris (-10 %).

Enfin, les actions prises dans le domaine de la formation continue des policiers n'ont pas produit d'effets notables jusqu'à présent : il manque toujours 104 formateurs, ce qui ne permet de répondre qu'à 50 % du besoin en formation des policiers de la préfecture de police. La situation est particulièrement préoccupante en matière de formations réglementaires au tir et aux techniques de sécurité en intervention. Un groupe de travail a été établi avec la direction générale de la police nationale (DGPN) au printemps 2023, aboutissant à un plan d'actions ambitieux pour résoudre cette difficulté, tandis qu'une optimisation des temps de formation a été engagée, conformément à la recommandation n° 6, par laquelle la Cour a appelé la DGPN et la préfecture de police à définir des parcours de carrière par corps, en professionnalisant la gestion des risques professionnels et en adaptant l'appareil de formation aux besoins.

2 - Relations avec la ville de Paris : la remise en cause prochaine du statu quo

Par dérogation avec les autres préfectures de département, le préfet de police est titulaire de l'autorité de droit commun de police municipale sur le ressort de la ville de Paris, tandis que le maire de Paris dispose d'une compétence d'attribution en matière de police administrative. Ce contexte juridique très spécifique se traduit par des financements croisés de compétences par la ville de Paris et l'État, au travers du budget spécial de la préfecture de police. *Via* ce dernier, la ville de Paris finance environ un quart du budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, ainsi que le fonctionnement de certains services administratifs relevant normalement de la compétence de l'État. De son côté, l'État est amené à financer environ un tiers du budget des sapeurs-pompiers de Paris, alors que ce financement incombe normalement aux départements. Le solde provient des collectivités locales de la petite couronne.

La complexité de ce modèle avait conduit la Cour à recommander en 2019 de supprimer le budget spécial pour organiser les relations financières de la ville de Paris et de la préfecture de police dans le cadre de conventions particulières (recommandation n° 2). Cette suppression, à laquelle la préfecture de police est nettement opposée, n'est pas intervenue. Cependant, en 2022, la maire de Paris a finalement demandé la suppression du budget spécial. Des travaux ont été engagés pour clarifier les circuits de financement existants et esquisser des scénarios de sortie de ce système après 2024.

3 - Les missions opérationnelles de la préfecture de police : des réformes globalement décevantes, une amélioration récente des résultats

Parmi les trois grandes missions opérationnelles que sont la sécurité publique, la police judiciaire et le maintien de l'ordre public, seule cette dernière a fait l'objet de réformes sensibles entre 2019 et 2023, principalement sous l'effet de la crise dite des « Gilets jaunes » à l'hiver 2018-2019. Conformément à la recommandation n° 13 (consistant à intégrer davantage les intervenants placés sous l'autorité de la direction de l'ordre public et de la circulation

(DOPC) dans la mission d'ordre public en rapprochant les centres de commandement, en partageant les bonnes pratiques et en approfondissant le retour d'expérience et l'évaluation), les salles de commandement de la DOPC – chef de file en matière de maintien de l'ordre – ont été rationalisées et de nouveaux schémas ont été mis en œuvre pour mieux intégrer les intervenants extérieurs travaillant à son profit, principalement les unités de force mobiles que sont les escadrons de gendarmerie mobile et les compagnies républicaines de sécurité. En parallèle, la DOPC a accru sa capacité à gérer en autonomie les près de 7 000 événements annuels de voie publique, notamment par une réforme de ses sept compagnies d'intervention.

En revanche, la sécurité publique, assurée par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), n'a pas connu d'évolution marquée. D'une part, la création de la police d'agglomération s'incarne dans une chaîne de commandement très centralisée de la DSPAP, laquelle se traduit mécaniquement par une centralisation sur le plan opérationnel vers le préfet de police. Or, la Cour avait recommandé en 2019 de placer de nouveau les services de police de leur territoire sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département de petite couronne (recommandation n° 1). Cette recommandation a fait l'objet d'un refus de mise en œuvre par la préfecture de police, qui souhaite au contraire renforcer la police d'agglomération. Dans ce sens, le préfet de police a notamment proposé au ministre de l'intérieur de se voir transférer certaines polices administratives spéciales détenues par les préfets de département mais nécessaires à l'exercice de ses missions de sécurité et d'ordre publics.

D'autre part, le taux de présence sur la voie publique des effectifs de la DSPAP a cessé de diminuer, mais ne s'est pas rétabli à un niveau satisfaisant (recommandation n° 9). Les mesures récentes montrent en effet que ce ratio s'est stabilisé, alors qu'il était encore en décline en 2019. Cependant la majorité des infractions pénales sont en hausse sur les quatre départements couverts par la préfecture de police. Avec 600 868 crimes et délits enregistrés en 2022, l'agglomération représente 16 % des faits nationaux et l'Île-de-France 25 %. Le nombre de crimes et délits y a progressé respectivement de

12 et 10 % entre 2021 et 2022. Cette croissance a connu un ralentissement en 2023, mais ce freinage doit être confirmé dans le temps.

Pour la majorité des infractions en matière de police judiciaire, la préfecture de police n'est pas parvenue à désengorger les services enquêteurs, dont l'état de saturation était déjà constaté en 2019 par la Cour. En 2022, certains services d'investigation de proximité (SAIP) dans les commissariats font face à un stock de procédures en souffrance très élevé, avec un nombre de saisines allant jusqu'à 20 000 par an. Dans ces services, le portefeuille par enquêteur compte en moyenne 142 dossiers (contre 102 en moyenne pour les autres commissariats français et 32 dans les unités territoriales de gendarmerie). Ce ratio peut monter jusqu'à 500 dans certaines circonscriptions.

Pour mieux gérer ce flux, la Cour avait recommandé d'actualiser les protocoles de répartition des compétences entre les services de sécurité publique et de police judiciaire (recommandation n° 10) et de créer un outil pour disposer d'une vision consolidée des dossiers en stock dans les différentes unités de la préfecture de police (recommandation n° 12, première partie). Ces deux chantiers n'ont pas été engagés. En revanche, la redéfinition des priorités de traitement des faits de délinquance, en lien avec les parquets, a été engagée ou est encore en discussion, selon les ressorts géographiques (recommandation n° 12, seconde partie).

4 - Une dualité encore marquée avec la direction générale de la police nationale

En 2019, la Cour a constaté l'existence d'une concurrence entre la préfecture de police et la direction générale de la police nationale dans deux grands domaines : la police des étrangers et la police judiciaire. Dans ces deux secteurs coexistent un service de la préfecture de police, compétent sur Paris et la petite couronne, et un service de la police nationale, compétent sur la grande couronne. Pourtant, dans les deux cas, le bassin de vie francilien rend les frontières administratives relativement insignifiantes.

En matière de police des étrangers, la Cour a recommandé de constituer une direction zonale de la police aux frontières en Île-de-France, reprenant

notamment les missions dévolues à la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière de la préfecture de police de Paris (recommandation n° 8). Cependant ce modèle n'a pas été retenu par le ministère de l'intérieur. En effet, l'autorité du préfet de police a été renforcée et s'est traduite par la nomination d'un préfet délégué à l'immigration en mai 2021, la création d'une nouvelle direction à l'immigration, ainsi que l'octroi au préfet de police de compétences nouvelles sur les emprises aéroportuaires. La Cour prend acte de ce choix, qui permet de répondre à une partie des difficultés constatées dans le rapport de 2019.

De même, les services de police judiciaire de « haut de spectre » sont marqués par la distinction entre la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris en petite couronne, relevant de la préfecture de police, et la DRPJ de Versailles, compétente en grande couronne et relevant du commandement de la direction nationale de la police judiciaire. La Cour recommandait de rattacher la DRPJ de Paris à cette direction nationale, pour créer une hiérarchie commune avec la DRPJ de Versailles et limiter

les doublons et concurrences (recommandation n° 11). Ce chantier n'a pas non plus été engagé par le ministère de l'intérieur, qui a rappelé que la réforme de la police nationale ne s'appliquait pas à la préfecture de police.

La Cour constate que cette organisation affaiblit l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée. Dans ses observations définitives publiées en novembre 2023, elle a donc recommandé de fusionner les deux directions régionales. La mise en œuvre de cette recommandation nécessitera de clarifier la chaîne hiérarchique et fonctionnelle du nouvel ensemble. En tout état de cause, et comme la Cour l'a montré dans son rapport de mai 2023 sur la police judiciaire ³, il est essentiel que ce nouvel ensemble soit intégré dans la nouvelle « filière judiciaire » portée par la direction nationale de la police judiciaire, ce qu'est insuffisamment l'actuelle DRPJ de Paris. Cette intégration est indispensable pour assurer un échange fluide d'informations avec le reste du territoire national, mais également pour construire des parcours de carrière à l'heure où la filière de l'investigation souffre de désaffection.

³ Cour des comptes, *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire – Exercices 2017-2022, observations définitives, mai 2023.*

La délivrance des titres d'identité et de circulation

Dans une insertion au rapport public annuel de 2020, intitulée « Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures », la Cour a dressé un premier bilan de la réforme de la délivrance des titres (cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules – cartes grises) issue du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) déployé fin 2017. Elle a alors estimé que « *les objectifs de restructuration des services préfectoraux [avaient] été globalement atteints malgré (...) une mise en œuvre difficile des projets informatiques* » et plusieurs lacunes dans la préparation de la réforme. La Cour avait en conséquence formulé six recommandations consistant à :

- 1.** Dresser en 2021 un bilan de l'exécution du PPNG, permettant de vérifier que, dans un contexte évolutif, les moyens nécessaires ont été alloués aux quatre missions qualifiées de prioritaires dès 2016 ;
- 2.** Préparer et tester, en conditions réelles, un plan de continuité d'activité et un plan de reprise d'activité pour les systèmes et les procédures concourant à la production des titres sécurisés ;
- 3.** Procéder à une réallocation territoriale des dispositifs de recueil d'identité sous-utilisés, et promouvoir des dispositifs de recueil mobiles ;
- 4.** Donner la priorité à la simplicité pour l'utilisateur dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des cartes grises et des permis de conduire qui devaient être lancés ;
- 5.** Revenir sur la gratuité de l'échange de permis étrangers et de l'établissement de permis internationaux et faire un bilan de la politique d'échange des permis de conduire étrangers ;

6. Définir une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, à l'immatriculation et aux droits à conduire, permettant notamment de veiller au déploiement et au renforcement des outils numériques de contrôle et de détection, avec une attention particulière pour les « tiers de confiance ».

Trois ans plus tard, dans un contexte de hausse inédite des délais d'obtention des cartes d'identité et passeports, la commission des finances du Sénat a saisi la Cour d'une demande d'enquête sur « *la délivrance des titres d'identité et de circulation* », au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le rapport remis au Sénat en décembre 2023 analyse les causes conjoncturelles et structurelles de cette crise des délais et, à partir d'un bilan de la mise en œuvre des recommandations émises en 2020, adresse 11 nouvelles recommandations à l'État et à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)¹.

1 - Une chaîne de délivrance à l'épreuve du rattrapage de la demande post-covid 19

Entre mars 2022 et juin 2023, les délais de délivrance des titres d'identité ont atteint des niveaux inédits (jusqu'à six mois), suscitant le mécontentement des usagers. Cette hausse des délais s'explique principalement par le rattrapage des demandes non déposées durant la crise sanitaire (2,5 millions de cartes d'identité et 3,7 millions de passeports). Pour y faire face, le Gouvernement a déployé une succession de mesures en 2022 et 2023, dont le coût est évalué à environ 113 M€ jusqu'à la fin 2023. L'impact de ces mesures a été tardif mais perceptible à partir de l'été 2023. Pour autant, la Cour souligne le manque de fiabilité de l'indicateur du délai de rendez-vous en mairie, qu'il convient d'appréhender avec précaution.

¹ Cour des comptes, *La délivrance des titres d'identité et de circulation – Une crise en voie de règlement, des défis pour l'avenir à traiter, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2024.*

2 - Des difficultés structurelles mises en lumière par la crise des délais

Au-delà de cette situation conjoncturelle, la crise des délais a mis en évidence plusieurs limites du système de délivrance des titres instauré en 2017. Si le ministère de l'intérieur a dressé un bilan des moyens alloués aux missions prioritaires selon plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) (conformément à la recommandation n° 1 du rapport de 2020), les ressources affectées aux services d'instruction des titres (CERT) avaient été sous-dimensionnées en 2017. Elles n'ont, de surcroît, pas augmenté à due proportion de la demande de titres. Caractérisés par une charge de travail accrue, par des fonctions jugées peu valorisantes et par une forte contractualisation, les services d'instruction sont peu attractifs, d'autant plus que le télétravail n'est pas autorisé dans les CERT qui instruisent les demandes de titres d'identité.

Les systèmes d'information utilisés pour recueillir et instruire les demandes de titres connaissent de nombreux dysfonctionnements qui obèrent également l'efficacité des agents, même si le ministère a préparé – sans encore les tester en conditions réelles – des plans de continuité et de reprise d'activité (cf. la recommandation n° 2 du rapport de 2020). Dès lors, la Cour préconise d'apporter plusieurs modifications à l'application « titres électroniques sécurisés » (TES) pour fluidifier les échanges entre mairies et CERT et limiter les erreurs d'instruction.

En outre, la sécurisation des titres et la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité doivent être une priorité de l'ensemble des acteurs de la chaîne, malgré la pression des délais. En décembre 2020, le ministère de l'intérieur a défini une stratégie transversale visant à améliorer le pilotage et les résultats de la lutte contre la fraude (conformément à la recommandation n° 6 du rapport de 2020), qui a été actualisée début 2023. Afin de la mettre pleinement en œuvre, la Cour recommande désormais de renforcer les actions et les moyens consacrés à la lutte contre la fraude et de développer la coopération avec le ministère de la justice.

Surtout, la gestion de la crise des délais en 2022 et 2023 a révélé l'absence de pilotage centralisé de la chaîne de délivrance et les difficultés de l'administration à anticiper la demande de titres.

Or, l'administration doit mener à bien le renouvellement, décidé par l'Union européenne, des anciennes cartes d'identité avant 2031 et des permis de conduire roses cartonnés avant 2033. Afin d'éviter un nouveau choc de demande, la Cour recommande désormais (i) de « *mettre en place un outil de prévision des demandes de titres et planifier en conséquence les moyens nécessaires* » et (ii) de « *confier à la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) le pilotage de l'ensemble du système de délivrance des titres et les leviers d'action permettant d'optimiser les moyens déployés* ».

3 - Pour un service public mieux adapté aux attentes des citoyens

Outre le respect de délais raisonnables, la satisfaction des usagers repose sur des démarches simples et accessibles pour tous. Préconisées en 2020 par la Cour, la réallocation territoriale des dispositifs de recueil (DR) sous-utilisés et la promotion des dispositifs mobiles (cf. la recommandation n° 3) n'ont été que partiellement mises en œuvre : le ministère de l'intérieur a certes fortement augmenté le parc de dispositifs de recueil pour résorber la hausse des délais, mais sans vision stratégique d'ensemble, et les dispositifs mobiles restent peu utilisés, à cause de contraintes d'emploi dissuasives. Pour renforcer l'accessibilité du service public et mieux répartir la demande entre mairies, la Cour a, dans son rapport au Sénat de décembre 2023, recommandé de prioriser le déploiement de nouveaux dispositifs de recueil dans les 48 communes d'au moins 10 000 habitants non encore équipées.

L'État doit également répondre aux attentes citoyennes de simplification. Conformément à la recommandation formulée sur ce point par la Cour en 2020 (recommandation n° 4), cette priorité a été intégrée dans les nouveaux systèmes lancés ces dernières années. Néanmoins, de nombreux chantiers de simplification subsistent. Dans le prolongement de sa précédente recommandation, la Cour en formule donc trois autres pour les titres d'identité, visant (i) à permettre la prise de photos par les agents de mairie lors du dépôt de la demande, (ii) à traiter par contrôle informatique les cas « simples » de demandes et (iii) à informer de manière proactive les demandeurs sur le suivi de leur dossier.

4 - Coût, prix et financement de la délivrance des titres

À la demande du Sénat, la Cour a calculé le coût complet des quatre titres étudiés (carte d'identité, passeport, permis de conduire et carte grise). Il en ressort une différence importante entre le coût complet des titres et leur prix, sauf en ce qui concerne le passeport. Pour autant, il n'est pas nécessaire que le montant du droit de timbre, qui relève d'une décision politique, soit équivalent au coût du service rendu. Ainsi, le ministère de l'intérieur n'a pas mis fin à la gratuité de l'échange de permis étrangers et de l'établissement de permis internationaux (cf. la recommandation n° 5 du rapport de 2020).

Par ailleurs, la compensation partielle par l'État des coûts engendrés pour accueillir les citoyens est un irritant de longue date pour les communes, dans un contexte de déterritorialisation des demandes. Pour inciter les mairies à proposer davantage de rendez-vous durant la crise des délais, le Gouvernement a considérablement augmenté la dotation pour titres sécurisés (versée aux communes). Cependant, cette hausse s'est accompagnée d'une superposition de dispositifs, qui rendent le calcul de cette dotation peu lisible. Aussi, dans la communication qu'elle a adressée au Parlement en décembre 2023, la Cour a recommandé d'en simplifier le calcul, avec une part fixe par dispositif de recueil et un montant forfaitaire par demande de titre enregistrée.

Les fonds européens

La Cour avait réalisé plusieurs travaux en 2019 sur l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement. Ces fonds ont pour objectif de financer des projets qui répondent aux besoins locaux des populations tout en s'inscrivant dans les grands objectifs de l'Union européenne.

Les fonds européens structurels et d'investissement

Les fonds européens structurels et d'investissement (Fesi) représentent près de la moitié du budget de l'Union européenne. Ils se déclinent en quatre volets : le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp), le fonds européen de développement régional (Feder) et le fonds social européen (FSE). La France en est l'un des principaux bénéficiaires avec 26,9 Md€ reçus sur la période 2014-2020 sur un total de 451 Md€.

La Cour avait retenu trois approches distinctes mais complémentaires : une d'ensemble incluant le bilan du transfert de compétences de la gestion des fonds structurels aux régions, une autre géographique focalisée sur la gestion de ces fonds dans les collectivités d'outre-mer et enfin un examen approfondi de l'utilisation de l'un des fonds, en l'occurrence le FSE. Ces trois enquêtes ont donné lieu à la publication respectivement d'un rapport remis en avril 2019 au Parlement, d'un chapitre dans le rapport public annuel de la Cour des comptes en février 2019 et d'un référé adressé au Premier ministre le 19 juin 2019. Au total, la Cour avait formulé dix-huit recommandations visant à améliorer la gestion et la performance des fonds européens en France. Cinq ans plus tard, la plupart des recommandations de la Cour ont été mises en œuvre.

1 - Des avancées en matière de transfert des compétences aux régions

Conformément à l'acte III de la décentralisation décidé en 2012, la gestion des fonds européens structurels et d'investissement est désormais

transférée en grande partie aux régions. Malgré leur implication dans une partie de la gestion des fonds par délégation de l'État, celles-ci ne disposaient pas jusqu'alors de la capacité à élaborer leur propre programme opérationnel, c'est-à-dire à déterminer les priorités à financer.

À la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour s'était penchée en avril 2019 sur les modalités de ce transfert aux régions. Le bilan de l'époque était mitigé : mal anticipé et retardé, ce transfert a été rendu difficile par des systèmes d'information peu adaptés. En outre, la Cour relevait que la multiplication des intervenants et des mesures avait augmenté les coûts de gestion. De plus, la mesure de performance s'avérait difficile à suivre à cause du trop grand nombre d'indicateurs à renseigner.

Ces observations ont conduit la Cour à émettre sept recommandations. Celles-ci invitaient les pouvoirs publics à rationaliser la programmation des fonds, à favoriser la mise en place de guichets communs à l'État et aux régions pour les bénéficiaires des fonds, à simplifier la gestion, à renforcer les systèmes d'information, à améliorer le suivi des flux financiers et à en sécuriser l'utilisation.

Les recommandations de la Cour ont donné lieu à plusieurs avancées concrètes.

L'organisation de la gestion et de la programmation des fonds est en cours de rationalisation, en instaurant par exemple des seuils d'aide pour minimiser les coûts de gestion, tout en orientant les dossiers de faible montant vers des aides nationales ou régionales. La création de guichets communs à l'État et aux régions est désormais possible et encouragée, permettant ainsi, chaque fois que cela est possible, de mutualiser les tâches administratives. L'utilisation des fonds européens tire de plus en plus parti des possibilités de simplification ouvertes par le règlement européen portant sur les dispositions communes relatives aux fonds européens structurels et d'investissement de la programmation 2021-2027 : simplification

financière, allègement des contrôles et des audits, reconduction des autorités de gestion et des systèmes existants.

Les systèmes d'information ont été modifiés pour faciliter les échanges de données nécessaires au pilotage et au suivi avec la Commission européenne. Les financements européens font généralement l'objet d'une présentation plus lisible dans les débats d'orientation budgétaire des régions.

Enfin, la vigilance comptable et budgétaire est renforcée quant au maintien d'un niveau de trésorerie suffisant du Feder et du FSE entre deux programmations, par l'utilisation d'un compte dédié.

2 - Des progrès dans la gestion des fonds européens en outre-mer

Les territoires outre-mer sont de grands bénéficiaires des fonds européens en raison de leur contexte économique et social particulièrement exposé à l'éloignement, de leur climat parfois difficile et de la dépendance aux ressources extérieures. Alors qu'elles ne représentent que 3,2 % de la population nationale, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, La Réunion et Mayotte recueillent ainsi près d'un cinquième des financements des fonds européens structurels et d'investissement attribués à la France, soit 4,8 Md€ pour la période 2014-2020.

En 2019, la Cour rappelait dans son rapport public annuel la nécessité de faire preuve d'une grande rigueur dans la gestion des fonds européens dans les territoires ultramarins. Un examen approfondi de leur utilisation montrait en effet un manque d'homogénéité dans le niveau de consommation et des retards dans la programmation. Des défaillances de gestion avaient également été détectées, de même qu'une opacité dans l'usage de certaines réserves financières. Le rapport constatait également un émiettement des responsabilités depuis la décentralisation décidée en 2012, conséquence de l'intervention d'un grand nombre d'organismes intermédiaires chargés de sous-traiter la gestion complète d'enveloppes souvent importantes.

Les six recommandations de la Cour visaient à améliorer la gestion des réserves constituées de fonds non-consommés et à mieux mesurer l'impact socio-économique des investissements

financés par des fonds européens. Cette quête d'efficacité allait jusqu'à proposer d'appliquer des pénalités aux porteurs de projets quand les objectifs n'étaient pas atteints. La Cour recommandait également d'augmenter le niveau d'expertise des gestionnaires concernés ainsi que le nombre de projets à financer. Les autres recommandations faisaient écho aux préconisations du rapport sur le bilan de la décentralisation évoqué précédemment, notamment sur la nécessité de mutualiser les services entre État et régions, d'accroître les projets à financer en développement des mécanismes de pré-financement, et de moderniser les systèmes d'information.

Les recommandations de la Cour ont reçu un bon accueil de la part des collectivités ultramarines, qui se sont efforcées d'améliorer le suivi budgétaire des réserves, désormais soumises à un contrôle plus effectif. À titre d'illustration, la collectivité territoriale de Guyane s'est dotée d'un budget annexe permettant d'isoler et d'analyser le différentiel entre les montants reçus de l'Union européenne et les montants versés aux bénéficiaires. Au niveau national, les crédits ultramarins du FSE sont dorénavant regroupés au sein d'un même programme national, ce qui facilite la détection de constitution de réserves.

La montée en compétences des gestionnaires des fonds européens est également en bonne voie : un diplôme universitaire spécifique est ouvert depuis septembre 2022 à l'université de La Réunion et des modules spécifiques ont été ajoutés dans une licence professionnelle au centre universitaire de Mayotte.

Par ailleurs, plusieurs régions ultramarines ont engagé des efforts de mutualisation des missions confiées aux autorités de gestion en vue de simplifier la relation avec les bénéficiaires et d'harmoniser les procédures. La Réunion a, par exemple, mis en place une association de gestion partagée qui regroupe les partenaires du FSE, du Feder et du Feamp. En outre, plusieurs mécanismes de pré-financement ont été créés pour combler le manque de trésorerie de certains porteurs de projets et ainsi diversifier les bénéficiaires.

Enfin, dans le cadre du projet *Synergie*, les systèmes d'informations affectés au suivi et au versement des fonds européens ont bénéficié de plusieurs améliorations techniques.

En revanche, la mesure de l'efficacité économique et sociale des projets financés par des fonds européens demeure insuffisante – comme d'ailleurs dans le reste du territoire. En effet, les conventions conclues avec les bénéficiaires comprennent bien une annexe technique avec le détail des objectifs à atteindre du projet ainsi que les indicateurs de suivi et de résultats envisagés, mais aucun dispositif d'évaluation n'existe à ce jour pour en mesurer les retombées concrètes sur l'économie locale et sur les individus. Aucun système de pénalité n'a pu *a fortiori* être mis en place pour sanctionner les porteurs de projets les moins efficaces.

3 - La persistance de dysfonctionnements dans la gestion du fonds social européen (FSE)

Bien qu'ils ne représentent que 5 % des dépenses sociales de la France, les crédits du FSE ont apporté une enveloppe de 5,9 Md€ au titre de la programmation 2014-2020. Au sein de ce programme, la dotation de 437 M€ destinée à Pôle emploi, aujourd'hui France travail, a connu une hausse de 14 % par rapport à la programmation précédente (2007-2013). Elle est la plus importante de toutes celles attribuées à des organismes intermédiaires.

En 2019, le référé de la Cour adressé au Premier ministre appelait à corriger plusieurs dysfonctionnements dans la gestion du FSE : des prestations coûteuses et peu adaptées avaient été financées par Pôle emploi avec des crédits FSE sans éveiller l'attention des autorités de gestion locales et nationales ; le contrôle demeurait défaillant pour vérifier l'éligibilité du public bénéficiaire et la gestion des pièces justificatives manquait de rigueur. En outre, le recours à un grand nombre d'organismes intermédiaires favorisait la survenance d'irrégularités, motivant des suspensions de paiement de la part de la Commission européenne. À la hausse du contentieux sur le FSE s'ajoutait un risque accru de correction financière.

De plus, l'utilisation des « réserves » de crédits FSE manquait de transparence. Dès lors, en dépit des progrès notables en termes de stratégie, d'organisation et de gestion du risque financier, la Cour préconisait au ministère chargé du travail ainsi qu'à Pôle emploi de persévérer dans la démarche de suivi et d'évaluation de la performance.

Trois des cinq recommandations du référé de 2019 portaient sur le manque de lisibilité dans l'utilisation des réserves de crédits FSE. Il s'agissait d'en analyser le montant et d'encadrer leur destination, notamment pour cesser le report d'une programmation pluriannuelle à une autre et d'exclure de financer des opérations non déclarées à la Commission européenne. Les deux autres recommandations invitaient le ministère chargé du travail à mieux organiser le recouvrement des sommes indues versées à des bénéficiaires individuels, d'une part, et à donner toute garantie de neutralité aux évaluations menées par Pôle emploi sur des dispositifs cofinancés par des crédits FSE, d'autre part.

La majorité de ces recommandations ont donné lieu à une réaction rapide et concrète de l'administration. En effet, une mission diligentée courant 2020 par l'Inspection générale des affaires sociales a permis de dresser le bilan de la réserve de FSE et de proposer au ministère chargé du travail des pistes pour une utilisation la plus adéquate.

La position de l'administration n'a pas évolué en ce qui concerne le report irrégulier de crédits d'une programmation du FSE à l'autre. Le ministère chargé du travail indique que cette utilisation est connue et tolérée par la Commission européenne. Il est indéniable que la continuité des versements aux porteurs de projets permet légitimement de pérenniser les actions conduites sur le terrain indépendamment du démarrage, souvent lent, de l'attribution de nouveaux crédits FSE. Toutefois, les textes européens en vigueur demeurent sujets à interprétation dans ce type de situation. Dès lors, il n'est pas possible de trancher définitivement sur la parfaite régularité de ces reports de crédits.

Par ailleurs, afin d'isoler les dépenses irrégulières du FSE des autres dépenses déclarables à la Commission, la direction du budget a décidé de les rattacher ponctuellement à la mission *Travail et emploi*. De plus, le pilotage du recouvrement des subventions indument perçues par les bénéficiaires a été renforcé grâce à la mise en place fin 2019 du nouveau module du système d'information *Ma démarche FSE* qui permet de suivre les corrections financières individuelles ainsi que les montants recouverts ou en attente de recouvrement. Le ministère chargé du travail

a, en outre, procédé fin 2020 à un recensement des indus, préalablement à une actualisation fin 2022.

S'agissant des observations de la Cour sur le degré de neutralité des évaluations des actions de Pôle emploi cofinancées par le FSE, le ministère chargé du travail précise que le choix de l'évaluateur extérieur relève d'un comité d'évaluation indépendant au sein de Pôle emploi, devenu France travail. Cette configuration plurielle présenterait « *de facto toutes les garanties de neutralité* » selon l'administration. Mais l'absence de confirmation claire sur l'identité et l'autonomie du commanditaire de ces prestations – aucune pièce ne venant contredire la thèse qu'il s'agit bien de l'opérateur France travail lui-même – laisse subsister un doute sur la parfaite neutralité des évaluations produites dans ce champ.

Enfin, d'importants progrès demeurent à réaliser en ce qui concerne le nombre très élevé d'organismes intermédiaires : la France en compte aujourd'hui plus du double que l'Allemagne et l'Espagne réunies et leur nombre peine à diminuer.

Cette multitude d'acteurs locaux ne fait l'objet ni d'une estimation rigoureuse ni d'un suivi régulier en termes de dépenses de ressources humaines, de coût informatique ou de mesure d'impact socio-économique des projets retenus pour un financement européen. Des contrôles existent pour vérifier la conformité des pratiques locales aux règles d'attribution définies au niveau national et européen, mais

l'attention est plus faible quant à la diminution des coûts de gestion et à la recherche de réelle performance socio-économique.

Le bilan du suivi des recommandations portant sur les fonds européens fait ainsi apparaître des avancées significatives pour organiser les différents acteurs et moderniser les outils de suivi. Une marge de progrès subsiste toutefois dans deux directions : d'abord la réduction du nombre d'entités décisionnaires au niveau local, puis le renforcement de la capacité d'évaluation des services permettant de quantifier l'effet concret des financements européens en matière économique et sociale, tant au niveau local qu'au niveau national.

Un nombre encore trop important d'organismes intermédiaires en France, comparé aux voisins européens



Source : Cour des comptes d'après les données recueillies par le secrétariat général aux affaires européennes (données 2023)

La numérisation de la demande de logement social

Le système national d'enregistrement de la demande de logement social est le fruit de plusieurs dispositions législatives, intervenues entre 1998 et 2018, visant à homogénéiser le recueil des demandes de logement social, auparavant dispersées sans coordination entre 3 000 guichets enregistreurs. Il prend la forme d'un système d'information, dont la loi confie la gestion depuis 2014 au groupement d'intérêt public du système national d'enregistrement (GIP SNE), qui associe l'État et l'Union sociale de l'habitat (USH) représentante des organismes de logement social. Il met à disposition différents portails numériques, destinés aux demandeurs ou aux professionnels, permettant d'enregistrer les demandes de logement social ou d'extraire les informations nécessaires au processus d'attribution. Il recense ainsi environ 2,4 millions de demandes de logement social.

En 2020, la Cour avait relevé dans le chapitre consacré à la numérisation de la demande de logement social de son rapport public annuel (RPA) des lacunes quant à l'exhaustivité de l'information collectée, la protection des données personnelles, l'ergonomie du site ou l'information des demandeurs. Surtout, le numéro unique national, prescrit par la loi « Égalité citoyenneté » du 27 janvier 2017, n'était toujours pas mis en œuvre. Par ailleurs, le maintien des guichets physiques tenus par les bailleurs sociaux malgré la création de ce portail numérisé du dépôt des demandes, avait conduit la Cour à constater une moindre chance de réponse positive pour les demandeurs soumettant uniquement leur demande *via* le portail. La Cour avait ainsi formulé cinq recommandations.

Après avoir rappelé (I) les précédents constats réalisés par la Cour en 2020, le chapitre présente les suites apportées à ses recommandations (II).

1 - Les constats effectués par la Cour en 2020

Le rapport public annuel 2020 de la Cour constatait les progrès réels apportés par la numérisation de la demande de logement social en France. Le logement social représente près de 20 % du parc total de logements français, et héberge environ un ménage

sur cinq. Le système national d'enregistrement (SNE), créé en 2009, a été confié en 2014 à un groupement d'intérêt public financé par l'État et la Caisse de garantie du logement locatif social, le GIP SNE.

Le SNE est aujourd'hui le réceptacle unique du dépôt des demandes de logement social, mais pas du traitement ni de l'instruction de celles-ci, notamment à travers un portail grand public, mis en place en 2015. Son utilisation croissante atteste de la dématérialisation toujours plus importante de la demande.

Par ailleurs, la procédure électronique de dépôt a nettement amélioré l'efficacité du service rendu par-rapport aux demandes déposées en guichet.

Toutefois, ces avancées restaient fragilisées par plusieurs faiblesses qu'il importait de corriger.

1. Les informations détenues par le SNE n'étaient pas complètes. De surcroît, strictement déclaratives, elles ne faisaient pas l'objet de vérifications avant le passage de la demande devant une commission d'attribution de logement, augmentant potentiellement le nombre de demandeurs malgré leur possible inéligibilité.

2. Le numéro unique national, prévu par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 en lieu et place des numérotations départementales n'était toujours pas mis en œuvre. Le ministère du logement indiquait que la mise en œuvre de cette obligation légale par le ministère était prévue « *pour la fin de l'année 2020* ».

3. La protection des données personnelles présentait également des lacunes. Ainsi, les mentions légales pour recueillir le consentement des demandeurs à l'usage de leurs données personnelles n'ont figuré qu'à partir d'octobre 2019 sur le portail grand public, plaçant celui-ci près de 18 mois dans une situation non conforme au texte. Par ailleurs, la non traçabilité des interventions successives sur les dossiers et les éventuelles modifications des informations personnelles des demandeurs constituait une infraction au règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD).

4. En dépit des dispositions de la loi Alur de 2014, les demandeurs ne pouvaient pas toujours suivre l'avancement de leur demande, car les bailleurs n'actualisaient pas les informations vers le SNE.

Par ailleurs, la Cour avait mis en évidence une rupture d'égalité entre les demandes en ligne et les demandes en guichet, en faveur de ces derniers. Outre la sous-représentation des attributions aux demandeurs en ligne (27 % de demandes en ligne en 2018 pour 18 % des attributions), le délai moyen d'attribution était plus long en ligne qu'au guichet (149 jours contre 138 pour ce dernier). Cet écart faisait l'objet de plusieurs hypothèses explicatives du GIP sans qu'aucune ne permette de justifier de manière satisfaisante cette différence de traitement.

Les résistances constatées des bailleurs sociaux à l'utilisation du SNE, qui privilégient notamment le contact personnel et un suivi individualisé, pourraient expliquer cette différence de traitement. La Cour constatait également la tendance des bailleurs à considérer le SNE comme un outil d'enregistrement plutôt que comme un outil de gestion de la demande et d'information sur son suivi.

Ces constats amenaient la Cour à formuler cinq recommandations portant sur le service rendu aux usagers, la fiabilisation et la sécurisation des données.

2 - Des progrès techniques qui n'ont pas résolu les faiblesses structurelles du SNE

Le GIP SNE n'a longtemps exercé que très partiellement les missions qui lui étaient confiées par la loi, ce qu'avait critiqué la Cour dans son précédent

contrôle. Les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des systèmes d'information, pourtant centrales dans la gestion du SNE, restaient effectuées par le ministère de tutelle et le centre de prestations et d'ingénierie informatique (CP2I). Ce n'est qu'en juillet 2022 que la totalité de la compétence lui a été transférée. La conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance avec l'État, l'élaboration d'une feuille de route opérationnelle et la constitution d'une équipe ont permis au SNE de progresser dans le seul domaine des systèmes d'information mais pas dans la mise en place du numéro unique national et de l'égalité de traitement entre les usagers.

a) Des données plus fiables et mieux sécurisées

Plusieurs mesures ont été prises par le GIP SNE visant à sécuriser les données et à en accroître la fiabilité afin de répondre à la première recommandation de la Cour qui visait « à fiabiliser et sécuriser les données enregistrées dans le SNE et mettre ce dernier en conformité avec le règlement général sur la protection des données personnelles ».

Pour la sécurisation des données, les différents systèmes d'information du SNE ont été homologués selon le référentiel général de sécurité¹. Par ailleurs, s'agissant de la gestion des habilitations, les

mesures techniques et organisationnelles ont été prises pour garantir l'accès au SNE aux seules personnes dûment autorisées. Enfin, il a été procédé à la nomination d'un délégué à la protection des données personnelles également responsable de la sécurité des systèmes d'information. Un plan d'action est en cours de mise en œuvre et devrait être achevé en 2024.

Les cinq recommandations du rapport sur la numérisation de la demande de logements, qui fit l'objet d'un chapitre dans le rapport public annuel de 2020, adressées au ministre du logement, étaient :

- 1. fiabiliser et sécuriser les données enregistrées dans le SNE et mettre ce dernier en conformité avec le règlement général sur la protection des données personnelles ;
- 2. mettre en œuvre dans les meilleurs délais le numéro unique prévu depuis 2017, tant pour faciliter les démarches des usagers que pour fiabiliser les données du SNE ;
- 3. indiquer aux demandeurs sur le portail grand public, l'état d'avancement de leur dossier ;
- 4. assurer l'égalité de traitement des demandes de logement social quelle que soit la modalité de leur dépôt ;
- 5. modifier l'article R441-9 du code de la construction et de l'habitat pour imposer l'exploitation des données issues du SNE lors de l'examen des demandes par les commissions d'attribution.

¹ Le référentiel général de sécurité est la mise en application du décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives. Les autorités administratives doivent garantir la sécurité de leurs systèmes d'information en charge de la mise en œuvre de ces services.

En revanche, la réticence des bailleurs à un usage systématique du SNE, persiste et obère les possibilités d'une complète mise en œuvre de la troisième recommandation visant à informer les usagers de l'état d'avancement de leurs dossiers sur le portail grand public. Le GIP SNE a conduit, à cet effet, des actions de sensibilisation auprès des bailleurs. Toutefois, le caractère largement informatif et incitatif des mesures prises ainsi que les habitudes de gestion des bailleurs sociaux fondées sur le contact local, n'ont pas encore permis d'accroître le recours au SNE et donc le service rendu aux usagers comme le suivi de l'état d'avancement de leurs demandes ou la qualité des statistiques quantitatives et qualitative des demandes de logement social.

b) L'absence de progrès en faveur du numéro unique national, et de l'égalité de traitement des usagers

Un numéro unique national toujours pas déployé

La Cour recommandait sur ce point « *de mettre en œuvre dans les meilleurs délais le numéro national unique prévu depuis 2017, tant pour faciliter les démarches des usagers que pour fiabiliser les données du SNE* » (deuxième recommandation). Sept ans après la loi instaurant le numéro unique, les demandes de logement social sont toujours départementales (régionales pour la seule Île-de-France). Les travaux initiaux lancés en 2018 ont été abandonnés au profit de la mise en œuvre d'autres obligations légales. Initialement annoncé pour 2020, le GIP SNE envisage désormais un déploiement en 2024. La seule avancée concrète réside dans une étude d'impact réalisée en 2023 dont un rapport d'analyse, attendu au premier trimestre 2024, pourrait n'être prêt, au mieux, qu'en septembre 2024. Son but est de « *valider le processus le plus efficient à mettre en œuvre [...] tout en tenant compte du coût de la mesure* » même si, selon la

direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), « *cette enquête ne permettra probablement pas de répondre entièrement à la question* » des conditions de mise en œuvre de la loi.

Selon la DHUP, les systèmes particuliers de traitement automatisé (SPTA, système départemental de gestion de la demande de logement social) qui cohabitent avec le SNE représentent un frein à l'application de la loi sur la nationalisation du numéro unique mais « *en raison des avantages qu'ils présentent, un chantier de suppression serait aujourd'hui délicat à mener* ». Deux options seraient dès lors à l'étude : une première visant à créer un portail grand public « au-dessus » du SNE et des SPTA, lesquels ne seraient pas touchés ; une seconde visant à mutualiser le dépôt de la demande à une échelle locale à déterminer et à faire émettre un numéro national unique par celui des systèmes (SPTA ou SNE) en usage sur le lieu de dépôt.

3 - Le traitement différencié des usagers du portail grand public ou des guichets confirmé

La Cour constate que la situation a peu évolué depuis son précédent contrôle et que l'égalité de traitement selon les modalités de dépôt n'est toujours pas assurée, malgré sa quatrième recommandation « *[d'] assurer l'égalité de traitement des demandes de logement social quelle que soit la modalité de leur dépôt* ».

En 2022, une attribution a été effectuée pour 2,4 demandes enregistrées aux guichets. Pour les demandes en ligne, ce chiffre tombe à une pour cinq². Celles enregistrées par les SPTA, pour lesquelles la distinction en ligne ou aux guichets n'est pas réalisée, présentent un taux d'attribution intermédiaire d'une pour trois.

² Si l'on prend en compte le stock de demandes actives, la différence est moins élevée, mais reste significative : elle est d'une attribution pour 7,8 demandes pour les guichets, et d'une pour 11 pour le portail.

Pourcentage d'attributions de logement suivant les modalités de dépôt de la demande

Année	PGP			Guichets physiques			SPTA		
	Nouvelles demandes	Attributions	%	Nouvelles demandes	Attributions	%	Nouvelles demandes	Attributions	%
2018	284 869	52 014	18%	736 419	283 335	38%	334 593	133 260	40%
2019	338 735	65 056	19%	697 202	264 186	38%	330 144	128 094	39%
2020	397 761	72 380	18%	553 013	213 061	39%	305 029	104 970	34%
2021	522 889	104 257	20%	525 636	219 039	42%	344 077	119 123	35%
2022	617 384	123 053	20%	451 545	189 540	42%	344 872	115 277	33%

Source : Cour des comptes d'après GIP SNE

Les causes de ces disparités restent toujours à l'état d'hypothèses. La possibilité que les dossiers déposés en ligne soient moins complets que ceux déposés aux guichets et/ou que les demandeurs en ligne prennent moins souvent contact avec les bailleurs (qui favorisent implicitement un suivi personnalisé) est toutefois mise en avant, notamment par l'Agence nationale de contrôles du logement social (Ancols) dans une enquête publiée en février 2023.

4 - Les mesures correctrices apportées par le GIP SNE pour assurer l'égalité de traitement entre les usagers sont restées insuffisantes

La persistance de cette situation tend à montrer que ces causes sont structurelles, et que dans le processus actuel, le portail en ligne n'offre pas un service et une information comparables à ceux d'un guichet. À défaut d'être en mesure de corriger cet écart, le portail devrait en informer les usagers, voire les inciter à doubler leur inscription en ligne de contacts directs avec les bailleurs, comme l'indique déjà le portail de certains SPTA. Cela aurait néanmoins pour effet de relativiser la portée des demandes en ligne, qui s'apparenteraient alors à des pré-demandes, destinées à soulager les guichets et à limiter le temps qu'ils consacrent à chaque usager, plutôt qu'à s'y substituer. Cela serait également de nature à remettre en cause la politique publique volontariste de promotion de la démarche en ligne, portée par la DHUP et mise en œuvre par le GIP et nécessiterait de constater l'incapacité de respecter la loi.

De fait, un dossier est réglementairement complet dès lors qu'une pièce d'identité a été fournie. Il peut être enregistré tel quel par le SNE, alors même

qu'il n'aura aucune chance d'être jamais présenté en commission d'attribution de logement (CAL) puisque non suffisamment renseigné pour être exploité par un bailleur.

De plus, les bailleurs n'ont aucune obligation d'étudier chaque demande éligible, ni même de consulter les demandes correspondantes sur le SNE ; ils ne sont tenus qu'à présenter trois candidatures en commission. Ce point reste largement méconnu des usagers qui, en déposant une demande, sont fondés à croire que leur dossier sera examiné en vue d'une potentielle attribution. Pour parvenir à un tel résultat, c'est une réforme du processus d'attribution des logements sociaux qui est nécessaire, et non seulement une amélioration de l'enregistrement de la demande.

Dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à renforcer le rôle des maires dans l'attribution des logements sociaux, un amendement gouvernemental a été déposé au Sénat pour faire évoluer le cadre réglementaire comme l'a préconisé la Cour dans sa cinquième recommandation sur l'évolution souhaitée de l'article R. 441-9 du code de la construction et de l'habitat. Cet amendement n'a pas été adopté par le Sénat avant la transmission de la proposition de loi à l'Assemblée nationale. Aussi, la Cour réitère sa recommandation de « modifier l'article R. 441-9 du code de la construction et de l'habitat pour imposer l'exploitation des données issues du SNE lors de l'examen des demandes par les commissions d'attribution ».

L'insuffisance rénale chronique terminale

La maladie rénale chronique, souvent liée au diabète et à l'hypertension, est une maladie silencieuse qui peut demeurer asymptomatique pendant de longues années. Cette maladie peut évoluer défavorablement jusqu'à son stade terminal et conduire à la destruction des reins. Elle est alors identifiée comme « insuffisance rénale chronique terminale ». En 2021, l'âge médian des patients dialysés était de 70,9 ans, 45 % d'entre eux étaient diabétiques et 57 % souffraient d'au moins une comorbidité cardiovasculaire associée. La perte de la fonction rénale conduit au décès du patient si aucun traitement n'est appliqué. Ces traitements peuvent prendre la forme d'une greffe ou d'une dialyse. En pratique, un patient pourra connaître, successivement, différentes modalités de traitements.

Dans son rapport annuel de 2020, la Cour avait observé que des modifications de la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale étaient à engager. Les principaux constats portaient sur la prédominance des modes de dialyse les plus lourds et contraignants pour les patients et sur une régulation insatisfaisante des coûts de la dialyse pour l'assurance maladie. La Cour formulait alors cinq recommandations à mettre en œuvre au plus tard en 2023, visant à réformer le mode de tarification de la dialyse, à mettre fin à des consultations discutables dispensées par certains néphrologues libéraux et à favoriser l'orientation des patients vers les modes de dialyse les moins coûteux et les moins contraignants en complément d'une plus grande information sur la prévention de la maladie.

Trois années plus tard, les faiblesses identifiées dans le mode de financement de la dialyse n'ont pas été résolues (1). L'orientation du patient vers la dialyse effectuée au domicile demeure insuffisante et l'encadrement des consultations médicales reste à réaliser (2).

1 - Poursuivre la réforme de la tarification de la dialyse

a) Un financement forfaitaire de la dialyse à finaliser

Selon les données disponibles auprès de l'assurance maladie¹, l'insuffisance rénale chronique terminale représentait un coût de 4,3 Md€ en 2021 (en progression de 7,49 % depuis 2015), dont 3,58 Md€ pour la dialyse et 0,75 Md€ pour la greffe.

La première recommandation émise par la Cour en 2020 portait sur la mise en place, pour 2023, d'un tarif forfaitaire unique des différents modes de dialyse (en centre, en unité médicalisée ou en unité d'autodialyse) destiné à couvrir l'ensemble des coûts de la dialyse, du transport jusqu'aux suites du traitement. Ce forfait devait être modulé en fonction de la situation du patient et de la qualité des soins.

Le ministère de la santé a engagé en 2019 des travaux relatifs à la réforme des autorisations de l'activité de dialyse en concertation avec les acteurs concernés. Des réflexions ont été conduites en parallèle pour définir un forfait pour la dialyse. Le modèle envisagé prévoit un forfait pour les soins, modulé selon trois niveaux de prise en charge liés à la situation du patient, un forfait de suivi et d'accompagnement du patient, un compartiment qualité et un compartiment à la disposition des agences régionales de santé, pour leur permettre d'améliorer le maillage territorial des structures de dialyse.

Ces travaux ont été suspendus en raison de la crise sanitaire, retardant dès lors la mise en place du forfait de suppléance. Depuis 2023, les travaux ministériels ont repris et des indicateurs relatifs à la qualité des soins ont été élaborés par la direction générale de l'organisation des soins (DGOS) et soumis à la relecture de la Haute autorité de santé (HAS), notamment pour ce qui concerne les indicateurs de parcours de soins, du dépistage jusqu'à la dialyse,

¹ Assurance maladie, rapport au ministère chargé de la sécurité sociale et au Parlement sur l'évolution des charges et des produits de l'assurance maladie au titre de 2024, juillet 2023.

voire la greffe. En outre, à la mi-juillet 2023, la HAS a remis un rapport à la DGOS relatif aux indicateurs destinés au financement de la dialyse à domicile.

La recommandation de la Cour visant à la création en 2023 d'un financement forfaitaire pour la dialyse n'est donc pas mise en œuvre et reste au stade des études préalables.

b) Une baisse des tarifs des modes de dialyse les plus coûteux à relancer

Les tarifs de la dialyse réalisée en centre et en unité médicalisée sont plus élevés que ceux de la dialyse en unité d'autodialyse ou à domicile. Dans l'attente de la mise en place du tarif forfaitaire unique, la Cour recommandait de réduire, dès 2021, les tarifs de dialyse les plus coûteux, c'est-à-dire en centre et en unité médicalisée, pour favoriser autant que possible la dialyse à domicile.

Entre 2015 et 2020, le levier tarifaire a été utilisé pour désinciter les dialyses effectuées en centre et en unité médicalisée et favoriser la progression des prises en charge hors centre, dans l'intérêt du patient. Le tarif de dialyse en centre a diminué de 7,2 % pour les établissements publics et privés non commerciaux et de 11,3 %

pour les établissements privés commerciaux. Dans le même temps, le tarif de dialyse en unité médicalisée a diminué de 4,3 % pour les établissements privés commerciaux (et progressé de 0,4 % pour les établissements publics et privés non commerciaux).

En raison de la crise sanitaire, cette politique tarifaire n'a cependant pas été poursuivie entre 2021 et 2023. De surcroît, des mesures de revalorisation salariale, suite au Ségur de la santé, puis des mesures de compensation de l'inflation ont été décidées, provoquant, entre 2020 et 2023, une hausse de 16,6 % des tarifs en centre et en unité médicalisée des établissements publics et privés non commerciaux et de 12,5 % pour le secteur privé commercial.

Finalement, entre 2015 et 2023, seul le tarif de la dialyse en centre privé commercial a diminué de 0,37 % (soit 1,04 €) pour atteindre 280,22 € alors qu'il a progressé de 8,14 % pour le secteur public et privé non commercial et s'élève à 375,48 €. Le tarif de dialyse en unité médicalisée a progressé de 17,05 % pour le secteur public et privé non commercial (298,99 €) et de 7,87 % pour le secteur privé commercial (280,19 €).

Évolution des tarifs de dialyse en centre et en unité médicalisée (en M€)

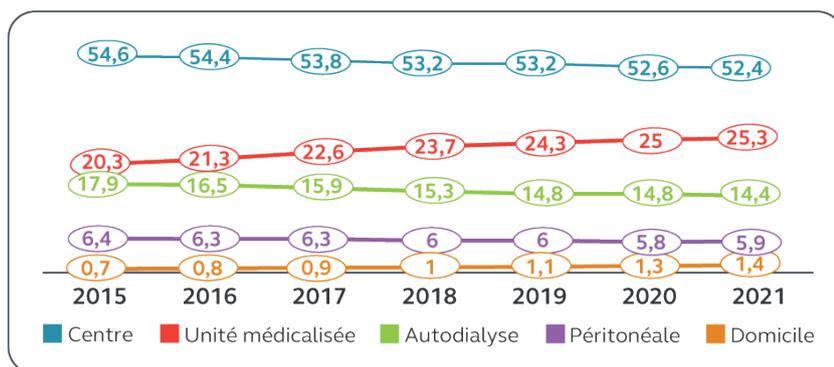
Secteur	2015	2020	2021	2022	2023	Evolution	
Dialyse en centre							
Public et privé non commercial	347,21	322,04	348,54	351,02	375,48	+ 28,27	+ 8,14 %
Privé commercial	281,26	249,53	265,71	265,74	280,22	- 1,04	- 0,37 %
Dialyse en unité médicalisée							
Public et privé non commercial	255,44	256,44	277,63	279,61	298,99	+ 43,55	+ 17,05 %
Privé commercial	259,74	248,58	264,70	267,02	280,19	+ 20,45	+ 7,87 %

Source : données agence technique de l'information hospitalière, calculs Cour des comptes

La baisse tarifaire mise en œuvre jusqu'en 2020 n'a pas permis d'infléchir la proportion de patients pris en charge en centre et unité médicalisée. Par ailleurs, les revalorisations des tarifs de l'autodialyse et de la dialyse péritonéale opérées entre 2015 et 2023 et qui se sont élevées à 17 % pour le secteur public et privé non commercial et à 16 % pour le secteur privé commercial, n'ont pas eu d'effet significatif sur la répartition des patients entre les différentes modalités de dialyse.

La part des patients traités en centre a diminué de 2,2 points entre 2015 et 2021 mais représentait toujours le mode de prise en charge majoritaire (52,4 % des patients) en 2021. En outre, à l'opposé de l'effet recherché par la politique tarifaire, la part des patients pris en charge en unité médicalisée s'élevait à 25,3 % en 2021 contre 20,3 % en 2015. La proportion de patients qui réalisent leur dialyse à domicile a doublé entre 2015 (0,7 %) et 2021 (1,4 %) tandis que celle des patients en autodialyse a baissé de 3,5 points (de 17,9 % à 14,4 %).

Part annuelle des patients dialysés par mode de prise en charge



Source : données agence de la biomédecine, réalisation Cour des comptes

La recommandation de la Cour relative à la baisse des tarifs en centre avant l'instauration d'un financement forfaitaire pour la dialyse n'a pas été mise en œuvre de manière satisfaisante : la baisse des tarifs pour les formes les plus coûteuses et les plus contraignantes de dialyse doit être relancée au plus vite. Sur la base des données relatives au coût complet de la dialyse en 2021 publiées par l'assurance maladie² et en tenant compte d'une progression annuelle de 2 % du nombre de patients dialysés³ et d'une diminution annuelle de 3 % du coût complet de la dialyse, la Cour estime que la dépense de dialyse pour l'assurance maladie, pourrait baisser de près de 150 M€ d'ici à 2025 par rapport à 2021⁴.

Par ailleurs, la recommandation relative à la mise en place de l'obligation, pour les structures privées, de transmettre leurs données comptables à l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih), n'a pas été mise en œuvre. Elle doit pourtant permettre de mesurer la rentabilité de ces structures. La mise en application de cette recommandation est indispensable pour éclairer la politique tarifaire.

2 - Favoriser la dialyse à domicile et encadrer les consultations médicales

a) Renforcer la dialyse à domicile

Le médecin et le patient doivent décider ensemble du mode de traitement le plus adapté en fonction de

l'âge, de l'état de santé, du degré d'autonomie du patient et de la capacité du logement à accueillir le matériel et le stockage des consommables. Le choix de la dialyse à domicile exige que le patient soit capable, après y avoir été formé, de mettre en œuvre lui-même la dialyse, mais offre un confort plus grand en permettant de choisir les horaires, la durée et la fréquence des séances, sans y associer un déplacement.

La Cour recommandait en 2020 de permettre aux agences régionales de santé de conditionner les autorisations d'activité qu'elles accordent aux centres et aux unités de dialyse médicalisée, par l'orientation d'une part minimale de leur patientèle vers des structures dispensant l'autodialyse ou la dialyse à domicile. L'objectif était d'atteindre un palier de 15 % de nouveaux patients dialysés à domicile. En complément, la Cour recommandait l'élaboration d'un référentiel de prise en charge en dialyse afin d'objectiver l'orientation vers le mode de dialyse envisagé.

En 2023, le ministère de la santé a conduit des réflexions relatives au renforcement du dispositif d'annonce de la maladie. Cette annonce doit en effet comporter une première information sur les différents modes de dialyse et d'engager des travaux sur l'éducation thérapeutique du patient dialysé pour favoriser son autonomie. Le ministère chargé de la santé engage également des travaux sur l'amélioration des soins de support qui peuvent être proposés au patient. Selon le ministère de la santé, ces leviers ont vocation à favoriser l'autonomie du patient et donc les modalités de dialyse autonomes, dont la dialyse à domicile.

Plus concrètement, la HAS a publié en juillet 2021 un guide du parcours de soins de la maladie rénale chronique destiné aux professionnels de santé

² Assurance maladie, rapport au ministère chargé de la sécurité sociale et au Parlement sur l'évolution des charges et des produits de l'assurance maladie au titre de 2024, juillet 2023.

³ Entre 2015 et 2021, la croissance annuelle du nombre de patients dialysés s'établissait en moyenne à 2,2 %.

⁴ Rapport entre le coût complet (soins de ville et hospitaliers inclus) de la dialyse en baisse de 3 % chaque année et d'une progression du nombre de patients de 2 % chaque année entre 2021 et 2025.

et aux patients. Ce guide précise les différentes modalités de prise en charge et contient des informations sur les formes d'évolution de l'insuffisance rénale chronique⁵. Il précise les différents parcours de soins possibles et les indications et contre-indications à la dialyse péritonéale. Ce guide a été complété par la définition d'indicateurs de qualité du parcours de soins de la maladie rénale chronique.

La recommandation relative à une plus forte orientation des patients vers la dialyse à domicile est donc partiellement mise en œuvre. Cependant, l'objectif d'orientation d'un premier palier de 15 % de nouveaux patients dialysés à domicile dans les trois mois qui suivent le démarrage de la dialyse, contre 11,5 % en 2017, n'a pas été assigné aux agences régionales de santé. La publication du guide du parcours de soins de la maladie rénale chronique par la HAS, en 2021, constitue une action permettant au grand public d'être mieux informé sur les risques, le dépistage et les traitements possibles de la maladie rénale chronique, conformément à la recommandation émise en ce sens par la Cour. En complément de cette action, le ministère de la santé et l'assurance maladie ont travaillé, en 2023, à mettre en place une communication plus large sur les maladies cardiovasculaires qui peuvent être à l'origine de l'insuffisance rénale.

b) Mieux encadrer le régime des consultations

La réglementation relative aux consultations à effectuer par les néphrologues libéraux en centre et en unité médicalisée n'empêche pas la réalisation d'une consultation à l'occasion de toutes les séances de dialyse, qui ont lieu généralement trois fois par semaine. Des abus peuvent donc être commis, permettant à ces médecins de facturer quasi-systématiquement des consultations à l'assurance maladie, en plus du forfait qu'ils perçoivent pour la séance.

La Cour recommandait en 2020 de préciser la réglementation applicable à ces actes et consultations afin d'assainir, lorsqu'il y a lieu, les pratiques de facturation à l'assurance maladie. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Depuis 2023, à l'occasion de la reprise des travaux relatifs à la réforme de la tarification de la dialyse, des échanges ont été engagés entre le ministère, l'Atih et l'assurance maladie pour objectiver des caractéristiques des patients dialysés en fonction de leur mode de traitement et construire les outils les plus adaptés pour inciter aux modalités de prise en charge autonomes. L'ensemble de ces travaux constitue, selon le ministère de la santé, un préalable pour disposer des caractéristiques de la patientèle accueillie en centre et en unité médicalisée et préciser alors la réglementation applicable aux néphrologues libéraux qui y exercent.

⁵ Haute autorité de santé, *Guide du parcours de soins – Maladie rénale chronique de l'adulte*, juillet 2021.

La prévention et la prise en charge de l'obésité

Reconnue depuis 1997 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) comme maladie chronique, l'obésité concerne en France aujourd'hui environ 17 % de la population, toutes formes cliniques confondues¹ et représente un coût pour l'assurance maladie estimé à près de 22 Md€².

À la demande de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, la Cour a réalisé en 2019 une enquête consacrée à la prévention et à la prise en charge de l'obésité.

Le rapport rendu public en novembre 2019 avait notamment souligné des données sur l'obésité insuffisamment documentées, un pilotage régional de la politique de prévention non coordonné, une régulation de l'offre et des publicités alimentaires insuffisante, un contrôle lacunaire des autorités publiques sur les applications numériques relatives à la qualité des produits alimentaires ainsi que des prises en charge limitées, du fait notamment d'un développement encore insuffisant des délégations de tâches entre médecins et professionnels de santé et des expérimentations « *au parcours* ».

Quatre ans après la publication du rapport, la plupart des huit recommandations formulées par la Cour des comptes demeurent encore non mises en œuvre.

1 - Une surveillance et un pilotage des politiques en matière d'obésité peu volontaristes

Afin de répondre aux différentes carences observées en matière de suivi de la prévalence, le rapport avait formulé une recommandation générale

visant à réaliser, dans le cadre de la nouvelle enquête nationale sur la nutrition prévue à l'issue du programme national nutrition santé (PNNS)⁴, des analyses régionales, des enquêtes spécifiques aux départements d'outre-mer et à prévoir une périodicité plus rapprochée, y compris pour les études menées en milieu scolaire. Elle n'a été que partiellement suivie d'effets.

La nouvelle³ enquête sur l'alimentation, la biosurveillance, la santé, la nutrition et l'environnement (« *Albane* »), pilotée conjointement par Santé publique France (SPF) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), devrait certes permettre à terme, grâce à des cycles plus courts (deux ans contre huit auparavant), la production d'indicateurs nutritionnels régionaux tous les quatre ans. Toutefois, l'échantillonnage régional n'a été prévu ni pour l'enquête pilote qui est désormais prévue pour 2024⁴, ni pour le premier cycle qui couvrira la période 2025-2026. Par ailleurs, elle n'inclut pas, pour le moment, les départements et régions ainsi que les collectivités d'outre-mer en raison, selon le ministère de la santé, des contraintes associées en termes d'adaptation des protocoles et des modalités de recherche. Par suite, et comme sous l'empire des enquêtes précédentes, les données mesurées en outre-mer reposeront, au moins jusqu'en 2028⁵, exclusivement sur des analyses locales spécifiques (ex : Kanari2 pour la Guadeloupe et la Martinique et Guyaconso pour la Guyane). Les enquêtes nationales en milieu scolaire, quant à elles, n'ont pas été reconduites depuis 2016 en raison, selon le ministère de la santé, d'un manque de moyens humains, en particulier des infirmiers scolaires, qui a été aggravé par la crise sanitaire. SPF

¹ L'obésité, qui peut être définie comme une accumulation anormale ou excessive de graisse nuisant à la santé, présente des formes cliniques hétérogènes allant de l'obésité simple aux obésités massives et complexes.

² L'évaluation précise du coût de l'obésité est difficile du fait de l'absence, en France, d'étude médico-économique récente sur ce thème et de données produites sur ce sujet par la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). À défaut, l'estimation a été établie par la Cour des comptes à partir d'une étude réalisée par la direction générale du Trésor en 2016 ayant chiffré le « coût social » de l'obésité pour l'année 2012 à 20,4 Md€, qui n'a pas été actualisée depuis.

³ Des analyses régionales de la corpulence ont également été effectuées en fusionnant les données issues des anciennes enquêtes Esteban 2014-2015 et INCA 3. Leurs résultats définitifs ne sont toutefois pas encore disponibles, en particulier s'agissant des enfants.

⁴ L'enquête Albane, qui se substitue aux anciens dispositifs Esteban et INCA, devait initialement être déployée à l'été 2023.

⁵ SPF a indiqué que l'intégration du volet outre-mer dans l'enquête Albane pourrait être envisagée à partir de 2028 pour la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique et de 2034 pour la Réunion et Mayotte.

a indiqué que de nouvelles études devraient être conduites en 2025 afin d'alimenter le programme *Childhood obesity* surveillance initiative mené par l'OMS, sans toutefois apporter d'éléments probants.

S'agissant du pilotage des politiques nutritionnelles, le rapport avait invité les pouvoirs publics à renforcer la coordination intersectorielle au niveau régional, sous l'autorité conjointe des préfets de région et des directeurs généraux d'agence régionale de santé (ARS). Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Si quelques initiatives régionales ont pu être relevées (avec par exemple des instances intersectorielles ad hoc, des « *feuilles de route* » et des conventions partenariales, des programmes d'actions spécifiques, des réseaux territoriaux, etc.), les commissions de coordination des politiques publiques (CCPP) ne se réunissent plus depuis plusieurs années, en raison notamment des difficultés pour mobiliser leurs membres. Les comités régionaux pour l'alimentation (CRALIM), qui ne se réunissent pas régulièrement, traitent peu des sujets liés à l'obésité⁶.

Selon le ministère de l'agriculture, des réflexions visant à améliorer la gouvernance régionale de la politique de l'alimentation et de la nutrition seraient actuellement en cours dans le cadre de la future stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC⁷), laquelle connaît, elle aussi, d'importants retards⁸. Elles pourraient notamment conduire à renforcer le rôle stratégique des CRALIM en s'assurant de l'implication de l'ensemble des services déconcentrés et à systématiser les gouvernances régionales opérationnelles associant ces différents services. Ces affirmations n'ont toutefois pas été accompagnées d'éléments probants.

2 - Une régulation de l'offre alimentaire et de l'information des consommateurs toujours aussi peu contraignante

Le rapport avait souligné que la régulation de l'offre alimentaire et de l'information des consommateurs demeurait insuffisante et avait formulé trois recommandations en ce domaine, dont aucune n'a été mise en œuvre.

Faute d'un consensus avec les acteurs du secteur de l'agroalimentaire, la fixation de taux maximaux de sel, de sucre et de gras dans la composition nutritionnelle des aliments a été écartée lors des États généraux de l'alimentation qui se sont tenus en 2017, au profit d'un renforcement des accords collectifs volontaires mis en œuvre dans le cadre des précédents PNSS, en dépit des nombreuses critiques entourant ce dispositif⁹. Un nouveau référentiel a été publié en février 2021 sur la base d'un avis de l'Anses, proposant des seuils de reformulation en sel, sucre et acides gras saturés par famille d'aliments transformés. Néanmoins, à ce jour, un seul accord collectif a été conclu dans ce nouveau cadre avec la filière boulangerie¹⁰, ce qui illustre l'échec de cette stratégie. Selon la direction générale de l'alimentation, des discussions sont en cours concernant les secteurs « pizzas » et « potages ». Les ministères de la santé et de l'agriculture ont indiqué que des réflexions étaient en cours dans le cadre de la SNANC afin d'identifier d'autres leviers plus pertinents pour améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Aucune précision n'a cependant été fournie concernant les actions envisagées ou le calendrier de déploiement.

⁶ Les questions les plus souvent inscrites à l'ordre du jour concernent la lutte contre la précarité alimentaire, l'alimentation durable ou encore les programmes alimentaires territoriaux.

⁷ Prévues par l'article 265 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite loi « Climat et résilience », la SNANC doit déterminer, en s'appuyant sur le programme national de l'alimentation et de la nutrition 2019-2023 porté par les ministères de la santé et de l'agriculture, les orientations politiques pour les années à venir en matière d'alimentation durable et de nutrition.

⁸ Alors que la SNANC devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2023, les arbitrages ministériels n'étaient toujours pas rendus fin octobre 2023. La version finale du projet est attendue pour le début d'année 2024.

⁹ Outre leur nombre très faible (à peine six accords signés entre 2012 et 2019 dont quatre en 2014), le manque d'efficacité de ces accords, lié à leur caractère non contraignant, a été souligné à plusieurs reprises.

¹⁰ Signé en mars 2022 lors du salon international de l'agriculture, cet accord collectif prévoit une réduction d'environ 10 % des teneurs en sel dans le pain d'ici 2025. Il a été évalué favorablement par l'Observatoire de l'alimentation (Oqali) en mai 2023.

Un encadrement de la teneur en sucres ajoutés des produits commercialisés en outre-mer délicat à mettre en œuvre

La loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer, dite loi « Lurel », et son arrêté d'application du 9 mai 2016 prévoient notamment que la teneur en sucres ajoutés des produits commercialisés dans les départements et régions ainsi que les collectivités d'outre-mer ne doit pas être supérieure à celle des produits identiques ou similaires vendus en métropole.

Toutefois, selon la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'imprécision du texte et les difficultés rencontrées pour distinguer le sucre ajouté de celui naturellement présent dans certains ingrédients rendent délicat le contrôle de ces dispositions. Une enquête réalisée en 2020 portant sur les boissons rafraichissantes sans alcool, hors jus de fruits, a conclu à un faible taux de non-conformité¹¹ ainsi qu'à une bonne sensibilisation des fabricants locaux à la loi. Ces résultats semblent concordants avec ceux de l'étude NuTWInd pilotée par l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement¹². Les investigations de la DGCCRF devront être poursuivies sur les autres familles de produits susceptibles d'être concernées afin de confirmer ces premières analyses.

Une révision du texte n'est pas non plus à exclure puisque le volet outre-mer du PNSS⁴ adopté en septembre 2022 prévoit la mise en place d'un groupe de travail chargé de proposer, à partir du bilan de la loi, des actions visant à améliorer la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer.

S'agissant de la loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes destinés à la jeunesse de la télévision publique, dite « Gattolin », dont il était recommandé l'élargissement à toutes les chaînes audiovisuelles privées, aucune évolution législative n'a été engagée en raison de la forte

opposition d'une partie des acteurs du secteur. En particulier, les professionnels de l'animation se sont opposés à la proposition de l'Association nationale des industries alimentaires, formulée en mars 2021, d'arrêter les publicités autour des programmes destinés aux moins de 12 ans sur l'ensemble des supports de communication publicitaires (télévision, radio, presse, supports digitaux). Selon eux, le modèle économique des chaînes privées reposant majoritairement sur la publicité, la mise en œuvre de cette mesure risquerait de restreindre l'attractivité des programmes pour la jeunesse, de fragiliser les investissements dans les programmes d'animation, ou encore d'affaiblir les rémunérations des auteurs.

L'encadrement de la publicité alimentaire à destination des enfants dans le secteur audiovisuel privé repose donc toujours exclusivement sur des chartes d'engagements volontaires, sous l'égide de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), dont la troisième itération, qui couvre la période 2020-2024, n'a pas été signée par le Gouvernement, faute de comporter des mesures suffisantes pour réduire efficacement l'exposition des enfants aux publicités pour des produits gras, sucrés et salés¹³. Comme pour la recommandation relative aux seuils maximaux de sel, de sucre et de gras, les deux ministères concernés ont indiqué qu'une réflexion visant à instituer des mesures plus contraignantes était en cours dans le cadre de l'élaboration de la SNANC sans toutefois, une nouvelle fois, fournir d'éléments concrets sur le contenu et sur le calendrier. De son côté, l'Arcom préconise de continuer à privilégier une logique d'information renforcée du consommateur au travers du Nutri-Score¹⁴ à celle d'une interdiction des communications commerciales pour certains produits. Toutefois, malgré la volonté affichée par le Parlement européen de mettre en place un étiquetage nutritionnel obligatoire à l'échelle de

¹¹ Sur 28 contrôles réalisés, trois non conformités ont été relevées concernant des boissons commercialisées exclusivement en outre-mer (une à Mayotte et deux en Guyane).

¹² Menée depuis 2018, cette enquête a notamment mis en évidence que les écarts de teneurs en sucre entre l'hexagone et les Antilles s'expliquaient essentiellement par les différences de quantités consommées.

¹³ Selon une enquête de SPF de juin 2020, plus de 53 % des publicités vues par les enfants concernent des produits Nutri-Score D et E et moins de 0,5 % des programmes diffusés font l'objet d'un encadrement.

¹⁴ Le Nutri-Score est un logo nutritionnel, apposé volontairement par les professionnels, reposant sur une échelle de cinq couleurs (du vert à l'orange foncé) associées à des lettres allant de A à E et ayant pour objectifs de faciliter la compréhension des informations nutritionnelles d'un produit par les consommateurs. Il a fait l'objet de plusieurs modifications en juillet 2022 et en mars 2023 sur la base de travaux d'évaluation menés par un comité scientifique indépendant, validées par le comité de pilotage réunissant les sept pays ayant décidé de mettre en place ce dispositif (France, Belgique, Espagne, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse).

l'Union européenne (cf. la stratégie « *De la ferme à la table* » d'octobre 2021), l'état actuel du droit, et notamment le règlement européen n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 dit « *INCO* », ne le permet pas.

Quant aux applications numériques devant permettre d'éclairer le choix du public sur la qualité nutritionnelle des aliments, contrairement à la recommandation formulée par la Cour, aucune labellisation des bases de données utilisées n'a été mise en place. À la place, les pouvoirs publics ont fait le choix de soutenir et d'accompagner l'utilisation de la plateforme en accès libre « *Open food fact*¹⁵ », au moyen de subventions spécifiques, en dépit des très nombreuses erreurs et anomalies¹⁶ relevées par la DGCCRF¹⁷. Par ailleurs, en octobre 2023, un groupe de travail institué sous l'égide du Conseil national de la consommation a formulé 15 recommandations jugées nécessaires afin de garantir notamment la transparence¹⁸ et la loyauté¹⁹ de l'information délivrée aux consommateurs lors de l'utilisation de ces applications.

3 - Des évolutions en matière de prise en charge de l'obésité qui tardent à se concrétiser

Concernant la prise en charge de l'obésité, le rapport avait notamment mis en évidence des évolutions positives mais se développant trop lentement et encouragé une action plus volontariste des pouvoirs publics, au moyen de trois recommandations principales dont une seule a été suivie d'effets.

Si certains patients atteints d'obésité bénéficient d'un suivi infirmier en pratique avancée (IPA) au titre d'une prise en charge connexe (ex : diabète de type 2), le champ d'exercice des IPA ne comprend toujours pas l'obésité, faute d'avoir été incluse dans la liste des « *pathologies chroniques stabilisées* » prévue par un arrêté du 18 juillet 2018²⁰. L'exercice du métier d'IPA est, en effet limité aux domaines d'intervention prévus à l'article R. 4301-2 du code de la santé publique correspondant aux mentions inscrites dans le diplôme d'État y afférent²¹. Le ministère de la santé, qui se montre réservé quant à la multiplication des mentions eu égard notamment au risque de surspécialisation des IPA et aux contraintes entourant la modification des programmes, a indiqué que cette notion pourrait éventuellement être identifiée et prévue, pour toutes les mentions, dans le cadre de l'accès direct et de la primo prescription. Une telle mesure, qui aboutirait à l'intégration de certains aspects seulement de la prise en charge de l'obésité, ne répondrait donc que partiellement à la recommandation formulée par la Cour.

S'agissant des expérimentations réalisées dans le cadre de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, le dispositif « *Mission retrouve ton cap* » (MRTC), piloté par la Cnam a été généralisé et élargi²² par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022, à la suite des conclusions positives de l'évaluation finale publiée en juin 2021²³. En revanche, aucune autre prise en charge au parcours portant sur des enfants

¹⁵ Fondée en 2012 par trois entrepreneurs, « *Open food fact* » est une base de données collaborative présentant des informations (par exemple additifs, valeur nutritionnelle) sur environ trois millions de produits alimentaires.

¹⁶ L'Oqali a également relevé des biais induits par les consommateurs soucieux de leur consommation.

¹⁷ Aucun financement de nature à soulever des difficultés sous l'angle de leur indépendance vis-à-vis des industriels n'a en revanche été relevé par la DGCCRF.

¹⁸ Par exemple : fournir aux consommateurs une information sur la provenance des données utilisées par la notation ainsi que sur la méthode utilisée, indiquer lorsque les applications sont concernées l'existence d'une relation contractuelle, d'un lien capitalistique, d'une rémunération à leur profit, ou de tout autre facteur susceptible d'influencer la façon dont elles présentent et notent les produits.

¹⁹ Par exemple : fonder les critères de notation sur des travaux scientifiques solides et reconnus et préciser si la notation correspond à une approche de conformité réglementaire ou intègre d'autres critères.

²⁰ Établie en référence aux trente affections de longue durée exonérantes prévues par l'article D. 322-1 du code de la sécurité sociale, cette liste recense actuellement huit pathologies : accident vasculaire cérébral ; artériopathies chroniques ; cardiopathie, maladie coronaire ; diabète de type 1 et diabète de type 2 ; insuffisance respiratoire chronique ; maladie d'Alzheimer et autres démences ; maladie de Parkinson ; épilepsie.

²¹ Depuis la publication du décret n° 2021-1284 du 25 octobre 2021, ces domaines sont au nombre de cinq : pathologies chroniques stabilisées, prévention et polyopathologies courantes ; oncologie et hémato-oncologie ; maladie rénale chronique, dialyse, transplantation rénale ; psychiatrie et santé mentale ; urgences.

²² Expérimenté de janvier 2018 à décembre 2020 dans trois départements (Nord-Pas-de-Calais, La Réunion, Seine-Saint-Denis), le dispositif visait initialement à dépister et à prendre en charge des enfants présentant un risque d'obésité âgés de 3 à 8 ans, contre 12 désormais.

²³ Au total, l'expérimentation a permis à près de 1900 enfants d'accéder pour la première fois à une prise en charge de leur pathologie, et conduit dans 82 % des cas à un changement d'au moins une habitude de vie.

atteints de surpoids et d'obésité sévère n'a été organisée avant la fin des expérimentations en cours, recommandation qui apparaissait néanmoins délicate à mettre en œuvre. Le ministère de la santé a précisé que toute généralisation serait conditionnée par un avis positif du Conseil stratégique de l'innovation en santé et qu'un travail d'homogénéisation devrait également être mené afin de limiter les risques inhérents à la multiplication des dispositifs²⁴. Le nouveau cadre législatif prévu par l'article 46 de la LFSS pour 2024 concernant les parcours coordonnés renforcés devrait permettre de simplifier et d'accélérer l'intégration dans le droit commun des prises en charge et modes de financement innovants. Des enquêtes sont également en cours afin de remédier

aux difficultés rencontrées depuis le déploiement du dispositif MRTC (faible montée en charge dans certains territoires, montants des forfaits arrêtés insuffisamment incitatifs, professionnels en nombre limité, complexités administratives, etc.).

À l'inverse, et ainsi que l'avait recommandé la Cour, une expérimentation de prise en charge au parcours incluant des consultations de diététicien et de psychologue, ainsi qu'un bilan d'activité physique concernant des adultes atteints d'obésité sévère, dénommée GPSO (Gestion du parcours de santé dans l'obésité), a bien été lancée en mars 2021²⁵. Il est toutefois encore trop tôt pour en tirer un premier bilan²⁶, le rapport d'évaluation étant prévu pour octobre 2026.

²⁴ Quatre expérimentations « article 51 » régionales concernant des enfants atteints d'obésité sont en cours (OBEPEDIA, PROXOB, PRALIMAP et TOPASE), avec des fins s'échelonnant jusqu'en décembre 2026.

²⁵ Cinq expérimentations « article 51 » régionales concernant des adultes atteints d'obésité (BARIA UP, OBEPAR, PACO, EMNO et TIMEO) sont en cours, avec des fins s'échelonnant jusqu'en novembre 2027.

²⁶ 263 patients inclus au 20 octobre 2023 sur une cible de 3 050.

Suivi des recommandations de deux enquêtes communes réalisées dans le cadre du rapport public annuel de 2023

Le suivi de certaines recommandations se rattache à des contrôles programmés dans le cadre d'enquêtes associant la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Généralement la mise en œuvre des recommandations correspondantes prend du temps. Elle mobilise de multiples acteurs et implique le plus souvent des investissements à moyen ou long terme. Le suivi effectué à mi-parcours permet d'identifier les actions insuffisamment abouties et d'inciter à la mise en œuvre de progrès complémentaires.

Deux enquêtes illustrent tout particulièrement le « cercle vertueux » que suscite la procédure de suivi des recommandations. Les travaux sur la gestion quantitative de l'eau et sur l'organisation territoriale des soins de premier recours ont donné lieu à la formulation de recommandations par le CRTC dans le cadre de leur travaux propres rendus publics en 2022. La campagne de 2023 est l'occasion de souligner les marges de progrès persistantes, tout en valorisant les premières réalisations et les succès à consolider.

A - Le suivi de l'enquête sur la gestion quantitative de l'eau

La deuxième chambre de la Cour et 14 CRTC¹ se sont associées au sein d'une formation interjuridictions pour réaliser une enquête sur la gestion quantitative de l'eau. La préservation de cette ressource, de plus en plus rare et soumise aux aléas du changement climatique, et son approvisionnement concerne à la fois l'État, les collectivités territoriales, les groupements de communes et divers établissements publics nationaux et locaux. Une formation commune était indispensable pour appréhender les interactions entre les multiples protagonistes agissant au niveau national et local.

Les CRC ont contrôlé, dans leur champ de compétence propre, 63 organismes locaux, notamment des syndicats intercommunaux ou des intercommunalités chargées des infrastructures d'adduction ou de traitement de l'eau, des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et les établissements publics territoriaux de bassin. Au niveau national et dans les différents bassins hydrographiques, des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau des administrations centrales de l'État, du conseil national de l'eau, des agences de l'eau, avec les préfets coordonnateurs de bassin et les principaux responsables des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et de 22 directions départementales des territoires (DDT).

Ces travaux ont abouti à l'élaboration d'un chapitre au sein du rapport public annuel de 2023 consacré à la décentralisation² ainsi qu'un rapport public thématique, assorti d'onze cahiers territoriaux, publié en juillet 2023³. Ils ont permis de dresser un état des lieux contrasté sur l'efficacité de la politique de l'eau. Celle-ci souffre d'une organisation peu lisible entre l'État et les collectivités locales. L'organisation en bassins hydrographiques ne correspond à aucun des découpages administratifs et complique la répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que la coordination de leur action. Un sous-bassin versant peut s'étendre sur plusieurs départements et le territoire d'un département être partagé entre plusieurs sous-bassins versants. Ainsi les préfets et les départements sont en lien avec plusieurs préfets coordonnateurs de bassin. Ils doivent composer avec des réalités politiques locales diverses et parfois à des mesures contradictoires pour la protection d'un même cours d'eau ou d'un même sous-bassin. Les

¹ Il s'agit des CRTC Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Corse, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Martinique, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Saint-Martin.

² Cour des comptes, rapport public annuel de 2023, seconde partie, chapitre 6, Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau, mars 2023, p. 471.

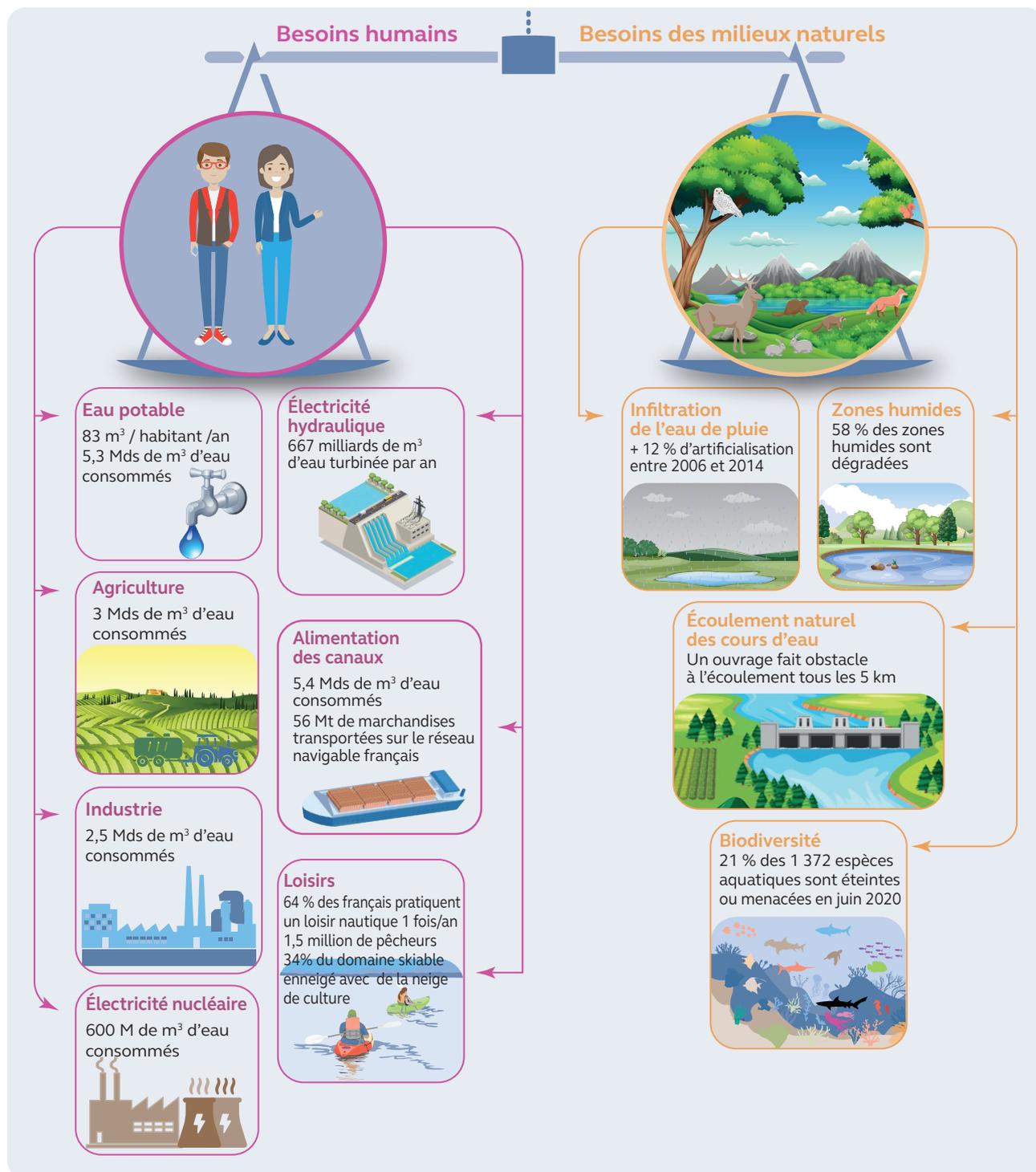
³ Cour des comptes, rapport public thématique, La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, juillet 2023.

situations de sécheresse ne font pas l'objet d'arrêtés inter-préfectoraux et les restrictions obéissent parfois à des calendriers différents.

Le manque de coordination affecte également les collectivités territoriales et leurs groupements entre eux. Tous les niveaux de collectivités

locales interviennent dans la gestion de l'eau, sans désignation d'un chef de file. Des moyens importants sont mis en œuvre, mais souvent sur un périmètre territorial peu adapté à la nécessité d'une gestion intégrée de l'eau au niveau des sous-bassins versants.

Les principaux usages de l'eau



Source : Cour des comptes

En dépit des moyens humains et financiers consacrés à la politique de l'eau depuis une soixantaine d'années, 56 % des masses d'eau de surface et 33 % des masses d'eau souterraines ne sont pas en bon état au sens de la « directive communautaire sur l'eau ». Les données disponibles montrent également que 43,3 % des masses d'eau de surface sont affectées par des pollutions diffuses (nitrates, pesticides notamment), 25,4 % par des pollutions ponctuelles et 19,4 % par des prélèvements d'eau excessifs. Environ 32 milliards de m³ d'eau sont prélevés annuellement pour satisfaire les différents usages.

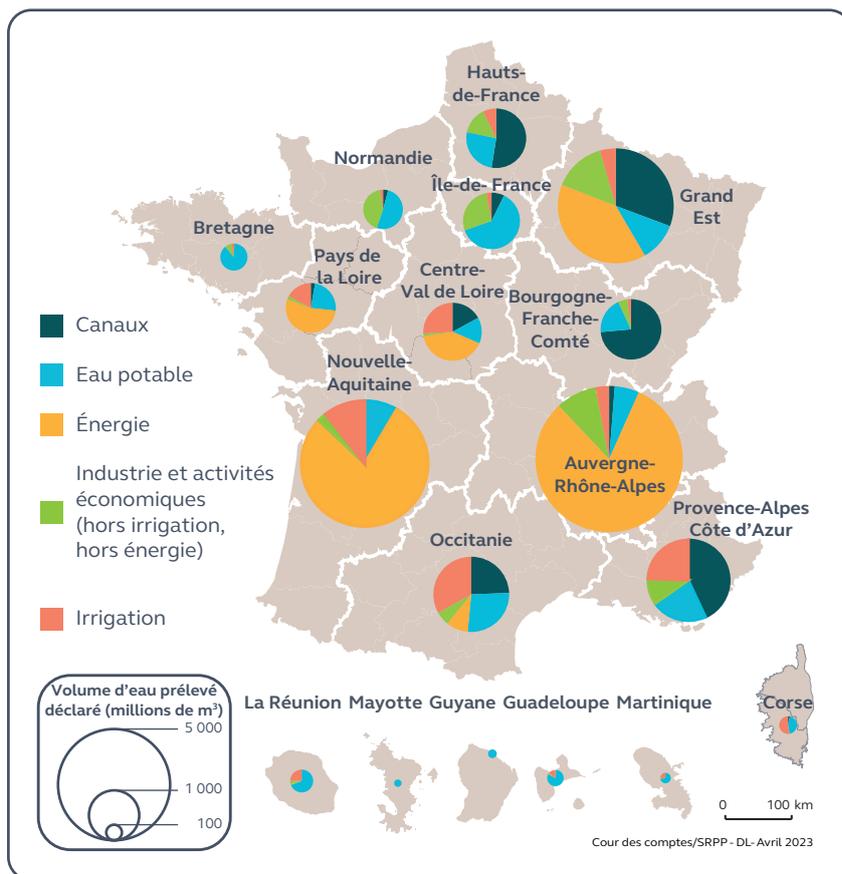
Face à ces constats, la formation interjuridiction avait préconisé, dans le cadre du rapport public annuel de 2023, de promouvoir l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans chaque sous-bassin versant.

Elle avait également suggéré la constitution d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau et d'établissements publics territoriaux de bassin favorisant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe cohérent de sous-bassins versants. Enfin elle proposait d'adosser les commissions locales de l'eau aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ou établissements publics territoriaux de bassin et de renforcer leur rôle, tout en garantissant leurs moyens d'agir et leur indépendance.

Les CRTC ont elles-mêmes formulé des recommandations propres aux différents organismes locaux contrôlés. Une soixantaine d'entre elles ont été suivies à l'occasion de la campagne de 2023. Il en ressort que 55 % ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

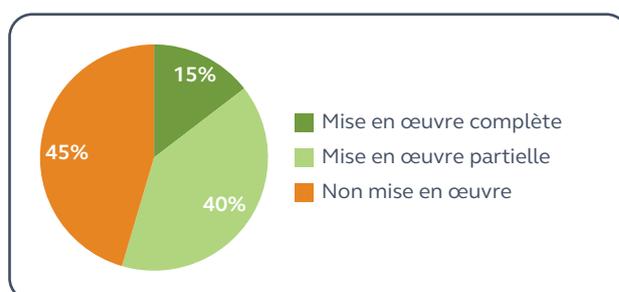
Les recommandations totalement mises en œuvre portent principalement sur la mise en conformité de documents budgétaires et des rectifications d'écritures comptables.

Les prélèvements d'eau par région et par usage



Les propositions de mise à jour de règlements financiers et les régularisations tarifaires sont souvent partiellement suivies d'effets. Dans certains hypothèses, l'organisme ne donne pas suite à des mesures plus structurelles affectant la gouvernance ou la révision de schémas de gestion, longs et onéreux. Dans le meilleur des cas, il renvoie sa mise en œuvre à une période ultérieure.

Degré de mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'enquête sur la gestion quantitative de l'eau



Par exemple, à l'occasion du suivi du contrôle de l'Espace Communautaire Lons Agglomération (ECLA) et de sa gestion de la compétence « eau potable », la CRC Bourgogne-Franche-Comté a constaté, après vérification, que le règlement de service de l'eau comporte toujours les mentions irrégulières mises en évidence dans le cadre de l'enquête. Ce document-cadre prévoit toujours la fourniture et la pose des pièces du branchement par le service de l'eau, alors que le site internet de la communauté d'agglomération semble donner aux abonnés la faculté de faire appel à une entreprise de leur choix. Il exonère le service intercommunal de toute responsabilité en cas de fuite ou de mauvais fonctionnement du branchement. Enfin la transparence demandée sur les tarifs appliqués demeure partiellement satisfaite.

De même, la CRC Pays de la Loire a relevé que le syndicat mixte du bassin du Lay n'a toujours pas révisé son schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour le rendre compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne, notamment en ce qui concerne le programme d'économie d'eau et l'étude sur les volumes prélevables. Les règles de fonctionnement de la commission locale de l'eau destinées à réguler les prélèvements dans la nappe phréatique pour l'irrigation au printemps et en été n'ont pas davantage trouvé application dans ce même schéma depuis le dernier contrôle de la CRC. Seule une recommandation sur la réalisation d'études hydrographiques a été partiellement suivie d'effets.

B - Le suivi de l'enquête sur l'organisation territoriale des soins de premier recours

Dans le cadre du rapport public annuel de 2023, les juridictions financières ont dressé un état des lieux des inégalités territoriales dans l'accès aux soins dits « de premier recours ».⁴ Elles ont analysé à cette occasion les modalités d'intervention des collectivités territoriales pour satisfaire les besoins

de santé les plus récurrents et pour compenser les disparités locales. Un récent rapport public thématique, assorti de trois cahiers territoriaux, a actualisé et complété les constats de cette première publication, en développant les pistes de réforme envisageables au niveau national.⁵

Définis par l'article L. 1411-11 du code de la santé publique (CSP), les « soins de premier recours » correspondent à l'offre de santé de proximité. Ils comprennent les soins des médecins généralistes, des spécialistes accessibles sans ordonnance (les pédiatres, les gynécologues ou les ophtalmologues), des infirmiers, des kinésithérapeutes, des dentistes, des orthophonistes et des psychologues.

Les difficultés d'accès aux soins de premier recours sont nombreuses et multiformes. Elles affectent de nombreux territoires ruraux, mais également des zones périurbaines et des centres urbains peu attractifs. Elles toucheraient entre 3 % (selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) et 20 % de la population française (en retenant les critères définissant les « zones d'intervention prioritaires »). Elles résultent d'insuffisances dans l'organisation des activités de santé, d'un défaut de coordination et de pilotage de l'ensemble de la chaîne des professionnels concernés, mais aussi, de manière structurelle, du manque de soignants disponibles.

Les politiques publiques sont longtemps demeurées limitées, en raison notamment de la protection de la liberté d'installation et d'exercice. S'agissant du secteur public local, les interventions publiques furent cantonnées aux seuls cas de « carence » avérée de l'initiative privée. Cependant, face aux disparités territoriales et aux attentes fortes de la population, l'État, l'assurance maladie et les collectivités territoriales sont intervenues de manière croissante dans les zones marquées par une carence de l'offre de proximité.

Les actions visant à compenser les inégalités d'accès aux soins de premier recours sont diverses : aides financières à l'installation de professionnels de santé dans les zones marquées par une carence de l'offre, soutien à la création ou à l'aménagement de

⁴ Cour des comptes, rapport public annuel de 2023, seconde partie, chapitre 7, Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours, mars 2023, p. 515.

⁵ Cour des comptes, rapport public thématique, L'organisation territoriale des soins de premier recours, mai 2024.

maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), gestion de centre de santé (CdS), appels à projets, aides aux stages et à la formation d'internes en médecine, etc. Les dispositifs d'aides de l'État et de l'assurance maladie se superposent souvent à ceux proposés par les collectivités territoriales.

Afin d'appréhender l'action combinée des acteurs nationaux et locaux en ce domaine, une enquête a été réalisée conjointement par la sixième chambre de la Cour et par onze chambres régionales et territoriales des comptes⁶ au sein d'une formation commune. Elle a porté sur un échantillon de 45 contrôles de communes, de groupements de

communes, de départements et de régions ayant pris des mesures pour favoriser l'accès de leur population aux soins de premier recours.

Les travaux conduits dans ce cadre ont fait apparaître l'existence d'interventions locales diversifiées, mais en-deçà des besoins et insuffisamment coordonnées entre elles. Les projets immobiliers, à savoir la création de maisons de santé pluridisciplinaires ou de centres de santé, se traduisent par des résultats positifs, notamment dans la réalisation de projets de prévention, la stabilisation de la démographie médicale ou le maintien d'une offre de soins de proximité.

Les acteurs de la politique d'accès aux soins de premier recours

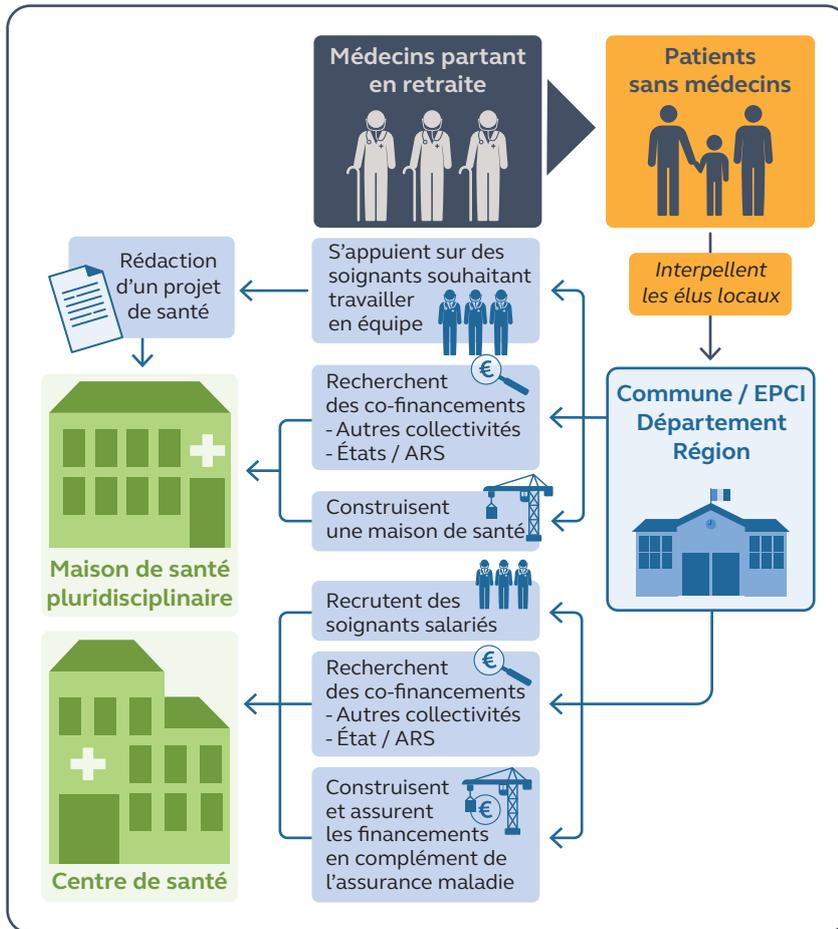


Source : Cour des comptes

Toutefois le déploiement d'équipements dans certains territoires se heurte aux difficultés de recrutement. Les collectivités territoriales peinent à obtenir des effets d'entraînement sur l'ensemble de la chaîne des acteurs de soins de premier recours en raison d'un ciblage insuffisant des aides et d'un manque de pilotage, notamment des délais de rendez-vous et des difficultés d'accès à un médecin traitant. Dans le cadre de l'enquête, elles ont été invitées à recentrer leur soutien à l'installation et au maintien des professionnels de santé sur les seuls investissements mobiliers et immobiliers. Il leur a été proposé de programmer à l'échelon départemental, en liaison avec les intercommunalités, la création et l'adaptation des locaux destinés à l'exercice coordonné et partagé des soins. Il s'agit d'encourager la constitution d'équipements de proximité disposant d'une taille critique et d'une équipe médicale suffisante pour assurer les permanences et couvrir les différents besoins de soins. Les CRTC ont également préconisé

⁶ Il s'agit des CRC Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Corse, Centre-Val de Loire, Grand Est, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Nouvelle-Calédonie, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le processus de création des maisons de santé pluridisciplinaires et des centres de santé

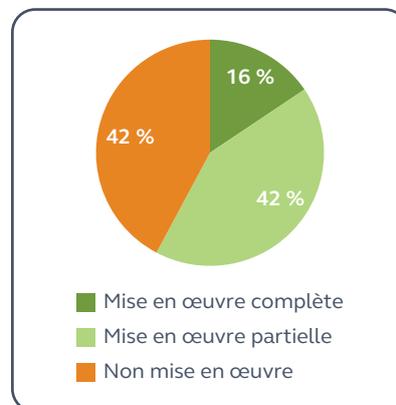


Source : Cour des comptes

de conditionner la possibilité d'intervention financière des communes et des intercommunalités par la signature d'un contrat local de santé et de clarifier les modalités de rémunération des médecins salariés dans les centres de santé. Enfin, elles ont formulé diverses propositions pour renforcer l'accueil des patients ayant besoin de soins non programmés et pour simplifier les dispositifs d'aide à l'installation des praticiens.

Lors de la campagne de 2023, les CRTC ont réalisé le suivi de 45 recommandations formulées dans le cadre de l'enquête sur l'organisation territoriale des soins de premier recours.

Degré de mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'enquête sur l'organisation territoriale des soins de premier recours



Source : Cour des comptes

Cet examen révèle des efforts notables pour améliorer l'accès aux soins de proximité et garantir une meilleure coordination des actions locales, même si des marges de progrès demeurent. 58 % des recommandations suivies ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

Les recommandations totalement mises en œuvre portent sur la modernisation des dispositifs de soutien à l'installation et sur l'amélioration des modalités de fonctionnement des maisons de santé pluridisciplinaires et des centres de santé. Par exemple, suite au contrôle de la CRC Centre-Val de Loire, la commune de Châteaudun, dans le département d'Eure-et-Loir, a revu l'organisation de son centre de santé de façon à recevoir dans les meilleures conditions, des patients ayant besoin de soins non programmés. Le département du Loiret a, quant à lui, simplifié la gestion des aides à l'installation et renforcé son offre d'accompagnement personnalisé des professionnels de santé.

Les recommandations partiellement mises en œuvre sont le plus souvent celles qui requièrent un travail préparatoire important et des consultations préalables. Il en va ainsi lorsqu'une révision du projet de santé est requis ou qu'une réforme nécessite l'examen par des instances de dialogue social. Ainsi la recommandation adressée par la CRC Centre-Val de Loire à la commune précitée au sujet de la sécurisation des modalités de rémunération des médecins du centre de santé municipal n'a été que partiellement suivie d'effets.

Les réformes les plus sensibles, notamment celle qui prévoient la réévaluation de loyers dans les maisons de santé et un meilleur suivi de l'activité effective des professionnels de santé, restent parfois inappliquées. Ainsi, sollicitée par la CRC Occitanie dans le cadre de la campagne de suivi de 2023, la communauté de communes Aubrac, Carladez et Viadène a indiqué qu'elle n'a pas encore actualisé la tarification des loyers des maisons de

santé pluridisciplinaires qu'elle gère. Elle n'a pas davantage conçu et assuré, en collaboration avec les professionnels de santé, le suivi d'indicateurs permettant de rendre compte de l'activité de ces mêmes maisons de santé pluridisciplinaires. Le département de l'Aveyron indique ne pas avoir encore réalisé l'évaluation de sa politique d'accès aux soins de premier recours et mesuré ses effets au regard des différents objectifs poursuivis.

03.

Bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables DE LA COUR DES COMPTES **et des transmissions adressées** À L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

L'article L. 143-9 du code des juridictions financières dispose, dans sa version issue de l'ordonnance du 23 mars 2022¹, que le rapport sur les suites données aux observations et recommandations des juridictions financières dresse également, à compter du 1^{er} janvier 2023, le bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire.

Le présent rapport, qui porte sur l'année 2023, est le second bilan réalisé par la Cour en application de l'article L. 143-9 précité. Il rend compte de la première année de mise en œuvre du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023, qui rend l'ensemble des gestionnaires publics justiciables devant la Cour des comptes dans le cadre d'un régime de responsabilité unifié de nature répressive.

Sont également abordées les transmissions aux parquets judiciaires de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, ainsi que le traitement des signalements déposés sur la plateforme de signalements de la Cour, ouverte aux citoyens et lanceurs d'alerte depuis septembre 2022.

A - La première année de mise en œuvre du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

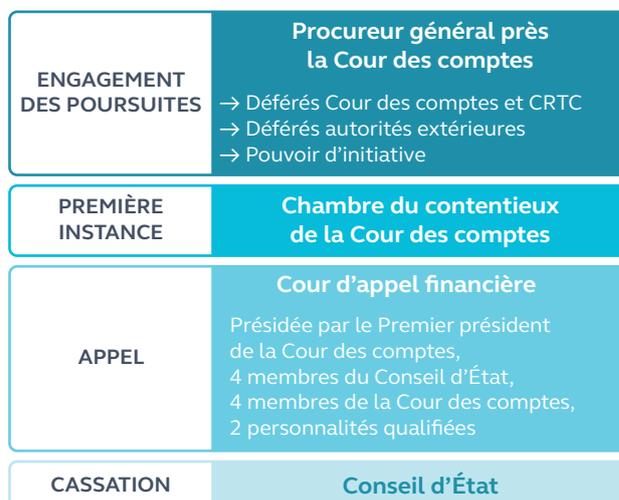
1 - L'appropriation par les juridictions financières du nouveau régime de responsabilité financière des responsables publics

L'ordonnance du 23 mars 2022 a instauré un nouveau régime de responsabilité financière applicable à l'ensemble des gestionnaires publics, qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Cette réforme historique a d'une part mis fin à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, qui sanctionnait les manquements dans le contrôle des dépenses et des recettes dont ceux-ci étaient reconnus responsables dans le cadre d'un contentieux d'inspiration civile, et d'autre part a supprimé la

Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), qui pouvait sanctionner par des amendes des infractions financières spécifiques prévues dans le code des juridictions financières (CJF).

Le nouveau régime a simplifié et modernisé la justice financière. Une juridiction unique – une chambre spécialisée de la Cour des comptes, la chambre du contentieux, composée de magistrats de la Cour des comptes et de magistrats des CRTC – a désormais à connaître des manquements graves de l'ensemble des acteurs de la chaîne financière à l'ordre public financier. La chambre du contentieux est saisie sur réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes, à la suite de déférés de la part d'autorités dont la liste est fixée par le CJF, ou de sa propre initiative sur la base de signalements ou d'informations dont le Parquet général dispose. Les personnes condamnées peuvent faire appel des décisions de la chambre du contentieux devant une Cour d'appel financière nouvellement créée, le Conseil d'État restant juge de cassation, comme il l'était pour les deux régimes préexistants.

Schéma simplifié de l'organisation juridictionnelle



Source : Parquet général près la Cour des comptes

La responsabilité financière des gestionnaires publics vise à faire respecter, dans le cadre d'une justice financière spécialisée, l'ordre public financier, c'est-à-dire l'ensemble des règles chargées de protéger spécifiquement l'utilisation de l'argent

¹ Ordonnance n° 2022-408 du 22 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

public. Sur le fond, le régime est de nature répressive. Une dizaine d'infractions ont été instituées par l'ordonnance du 23 mars 2022, sanctionnées par des amendes modulables en fonction de la gravité des faits et des circonstances qui les entourent. Le régime de responsabilité que mettait en œuvre la CDBF en comptait à peu près autant. Certaines ont été conservées à l'identique, d'autres ont été modifiées, d'autres enfin sont nouvelles.

2 - Une première année qui reflète la montée en puissance de la responsabilité financière des gestionnaires

En 2023 le ministère public a poursuivi ses actions d'information et de sensibilisation, au sein de la Cour des comptes et des CRTC et auprès des autorités de déférés extérieures. Des réunions ont notamment eu lieu avec les parquets judiciaires, les chefs des inspections ministérielles et, au niveau territorial, avec les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques. Un colloque a par ailleurs été organisé en partenariat avec l'Institut national du service public (INSP) le 8 novembre 2023. Ce colloque, qui a réuni 500 participants sur place et à distance et a généré plus de 2 500 vues sur internet, visait à favoriser une bonne compréhension de la responsabilité financière des gestionnaires publics par les gestionnaires publics eux-mêmes.

Les dix infractions relevant de la responsabilité financière des gestionnaires publics

1) Les infractions budgétaires et comptables

- Non-respect des règles en matière de contrôle budgétaire (art. L. 131-13-2°).
- Engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (art. L. 131-13-3°).
- Défaut de production des comptes (art. L. 131-13-1°).
- Gestion de fait (art. L. 131-15).

2) L'octroi d'un avantage injustifié par intérêt personnel ou direct (art. L. 131-12).

3) Les fautes graves entraînant un préjudice financier significatif pour l'organisme

- Violation de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant, via la commission d'une faute grave, un préjudice financier significatif (art. L. 131-9).
- Faute grave de gestion dans une entreprise publique ou dans un organisme du secteur public entraînant un préjudice financier significatif (art. L. 131-10).

4) La protection de l'exécution des décisions de justice et du mandatement d'office

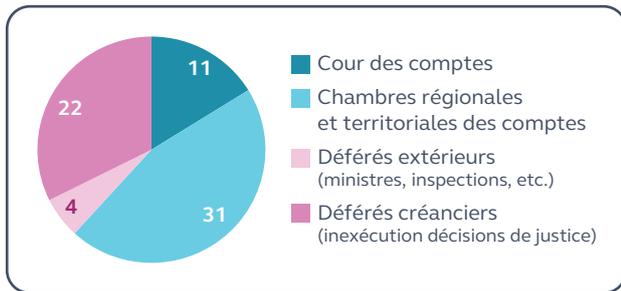
- Condamnation d'une personne publique sous astreinte financière (art. L. 131-14-1°).
- Inexécution d'une condamnation à payer une somme d'argent (art. L. 131-14-2°).
- Agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (art. L. 131-11).

Le nombre de déférés adressés au Procureur général près la Cour en 2023 témoigne de la forte implication des juridictions financières dans la mise en œuvre de la réforme. Le ministère public a reçu 68 déférés, dont 31 issus des CRTC et 11 de la Cour des comptes, ce qui fait des CRTC les premières instances d'enquête dans la plupart des affaires. Ces chiffres, qui peuvent être comparés au nombre très réduit d'arrêts que rendait chaque année la CDBF, traduisent une montée en puissance encourageante de la responsabilité financière des gestionnaires publics, qui a vocation à devenir un contentieux de l'exemplarité, sans pour autant constituer un contentieux de la rareté comme avait pu l'être celui jugé par la CDBF.

Les déférés de créanciers se sont également révélés nombreux (22) alors que les déférés des autorités extérieures demeurent marginaux (quatre en 2023) mais en progression sur 2024. La sensibilisation de ces autorités de déférés extérieures constituera l'une des priorités du ministère public pour l'année 2024.

Après examen des faits qui lui sont déférés, le Procureur général, qui détient le monopole des poursuites, peut décider de transmettre l'affaire à la chambre du contentieux, mais aussi de classer l'affaire ou d'opter pour une mesure alternative aux poursuites. Le Procureur général est assisté pour ce faire des avocats et substituts généraux, ainsi que des procureurs financiers près les CRTC.

Provenance des déférés adressés au Parquet général en 2023



Source : ministère public

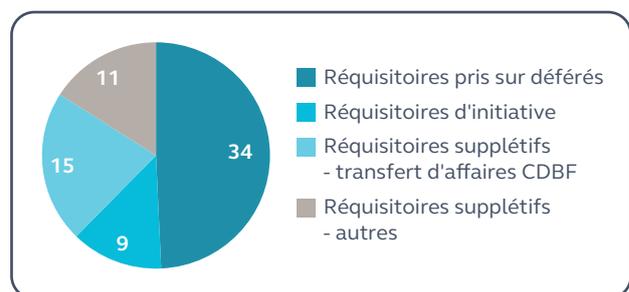
Pour éviter toute rupture dans le traitement des affaires, l'ordonnance du 23 mars 2022 a organisé la transition entre les deux anciens régimes et la responsabilité financière des gestionnaires publics, en prévoyant que les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la CDBF avant le 1^{er} janvier 2023 soient transmises à la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Parmi ces dizaines d'affaires, le degré d'avancement des procédures était très inégal : pour certaines, l'instruction n'avait pas commencé, pour d'autres, elle était très avancée voire terminée et enfin, une affaire avait même fait l'objet d'une audience mais sans pouvoir être jugée au fond dans l'attente des suites qui seraient données à une question prioritaire de constitutionnalité.

Le ministère public a pris, en début d'année 2023, 15 réquisitoires supplétifs concernant les affaires qui avaient été portées devant la CDBF et qui ont été reprises par la chambre du contentieux. Ces réquisitoires ont permis d'assurer la continuité dans le traitement des affaires en instance tout en les soumettant aux dispositions du nouveau régime.

Le ministère public a pris également en cours d'année 34 réquisitoires faisant suite à des déférés qui lui avaient été transmis et neuf réquisitoires ouvrant une instance contentieuse à son initiative². Au stade du réquisitoire, le ministère public a développé une politique de poursuites fondée sur les principes suivants : i) une volonté de soulever toutes les infractions prévues par le CJF et susceptibles de s'appliquer aux faits en cause, pour permettre à la chambre du contentieux d'instruire

de façon large ; ii) le respect des principes de non rétroactivité de la loi répressive plus sévère et du non bis in idem et iii) le souci d'assurer l'égalité de traitement entre les justiciables avant et après le 1^{er} janvier 2023 et d'éviter les « sas d'impunité ». Cela a notamment conduit le ministère public à considérer que l'infraction d'avantage injustifié procuré à soi-même était susceptible de s'appliquer aux faits survenus avant le 1^{er} janvier 2023, position qui n'a toutefois pas été suivie par la Cour d'appel financière (voir infra).

Réquisitoires du Procureur général en 2023



Source : ministère public

19 déférés ont par ailleurs donné lieu à une décision de classement et 12 déférés ont fait l'objet d'une décision de classement assortie d'un rappel à la loi, comme le permet désormais l'article R. 142-1-1 du CJF aux termes duquel le Procureur général peut classer une affaire tout en rappelant à l'auteur des faits les obligations résultant de la loi. Cette alternative aux poursuites fait partie intégrante de l'action publique diligentée par le Parquet général.

À réception d'un réquisitoire, le président de la chambre du contentieux désigne un magistrat chargé de l'instruction des faits et des pièces figurant au réquisitoire, qui mène l'instruction à charge et à décharge de façon indépendante. À l'issue de son instruction, le magistrat prend une ordonnance de règlement dans laquelle il présente les résultats de ses investigations, en mentionnant les éléments à charge et à décharge, ainsi que ses propositions de suite. Le dossier de la procédure est alors communiqué au ministère public qui décide, dans un délai de trois mois, de renvoyer l'affaire à la chambre du contentieux, de demander un complément d'instruction ou de classer l'affaire.

² Dont un réquisitoire d'initiative en vue de l'ouverture d'une instruction contentieuse sur l'affaire de la vente du mobilier du château de Grignon.

Sur la base des ordonnances de règlement qui lui ont été transmises en 2023, le ministère public a pris 10 décisions de renvoi, cinq décisions de classement (auxquelles s'ajoutent cinq décisions de classement partiel) et quatre demandes d'instruction complémentaire.

Décision prise à l'issue de la phase d'instruction



Source : ministère public

Cinq affaires ayant fait l'objet d'une décision de renvoi devant la chambre du contentieux ont donné lieu à une audience publique et à un arrêt rendu en 2023 (voir infra). Un appel a été formé par le Procureur général à l'encontre de l'arrêt Société ALPEXPO rendu le 11 mai 2023 par la chambre du contentieux, qui a donné lieu au premier arrêt de la nouvelle Cour d'appel financière en date du 12 janvier 2024.

La mise en œuvre de la responsabilité financière des gestionnaires publics a enfin conduit le ministère public à développer ses échanges précontentieux avec les administrations, notamment dans le cadre de l'inexécution des décisions de justices : 28 communications précontentieuses ont été adressées à ce titre par le ministère public en 2023.

3 - Des arrêts posant les premiers jalons d'une nouvelle jurisprudence

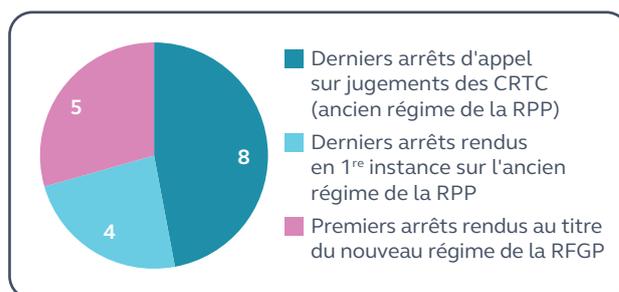
L'année 2023 constitue une année charnière dans l'activité contentieuse de la Cour des comptes, comme en témoignent le nombre et la nature des arrêts prononcés au cours de cette période.

L'option choisie par les rédacteurs de l'ordonnance du 23 mars 2022 et de son décret d'application a été de privilégier une transition rapide vers la responsabilité financière des gestionnaires publics et donc la fin tout aussi rapide de la mission juridictionnelle pluriséculaire qui incombait à la

Cour des comptes et depuis une cinquantaine d'années aux CRTC : juger les comptes produits par les comptables publics. Postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance le 1^{er} janvier 2023 et conformément aux dispositions transitoires qu'elle contient, seules ont été menées à leur terme les procédures de jugement des comptes dans lesquelles un réquisitoire du ministère public avait déjà été pris. De plus, tant le siège que le ministère public se sont employés en 2022 à en réduire le plus possible le nombre pour accélérer cette transition.

Ce contexte explique à la fois le point haut qu'a atteint le nombre d'arrêts rendus en 2022 par la Cour des comptes (94, soit 50 % de plus que les années précédentes) et la forte diminution enregistrée en 2023 (17 arrêts).

Répartition des arrêts rendus en 2023 par la chambre du contentieux



Source : chambre du contentieux

a) Les derniers arrêts liés à l'ancien régime de responsabilité des comptables publics

Peu nombreux en valeur absolue, les arrêts qui se rattachent en 2023 à l'activité de jugement des comptes représentent toutefois plus des deux tiers du total : 12 arrêts sur 17. Huit d'entre eux sont des arrêts d'appel par lesquels la Cour des comptes statue sur des recours formés contre des jugements rendus par les CRTC antérieurement au 1^{er} janvier 2023. Parmi les 4 autres, on trouve le dernier arrêt consécutif aux travaux d'apurement administratif exercés sur certains établissements relevant du ministère des affaires étrangères, le dernier arrêt faisant suite à un réquisitoire pris par le ministère public près une CRTC sur les comptes d'un comptable patent et 2 arrêts intervenus à la suite de l'annulation par le Conseil d'État de décisions antérieures de la Cour des comptes. À la

fin de l'année 2023, ne demeuraient à juger que 4 affaires : un appel et 3 affaires de gestion de fait. Deux l'ont été au début de l'année 2024.

b) Les premiers arrêts rendus au titre de la responsabilité financière des gestionnaires publics

L'essentiel de l'activité de la chambre du contentieux en 2023 a donc été consacrée à l'instruction des affaires transférées par la CDBF et progressivement aussi à celle des affaires nouvelles relevant de la responsabilité financière des gestionnaires publics dont le Procureur général l'a ensuite saisie.

L'activité de jugement rattachable à ce nouveau régime de responsabilité a, quant à elle, été relativement réduite (cinq arrêts) et a exclusivement porté sur des affaires entièrement ou très largement instruites dans le cadre de la CDBF. La responsabilité financière des gestionnaires publics étant conçue comme un régime répressif centré sur les irrégularités les plus graves, notamment par leurs répercussions financières, l'activité contentieuse de la Cour des comptes n'a pas vocation à retrouver le volume qui était le sien dans le cadre du jugement des comptes. L'objectif sera malgré tout de prononcer chaque année un nombre d'arrêts sensiblement supérieur aux trois ou quatre arrêts rendus en moyenne annuellement par la CDBF au cours de son existence.

Afin de se tourner vers l'avenir, les développements qui suivent sont uniquement consacrés à la responsabilité financière des gestionnaires publics, principalement à travers les cinq arrêts précités.

c) Une plus grande diversité des incriminations

Alors que les décisions du ministère public et plus encore les arrêts de la CDBF étaient concentrés sur un petit nombre d'infractions et en particulier sur l'une d'elles, l'infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses dont le caractère très général expliquait cette polarisation, les réquisitoires, les décisions de renvoi et même les arrêts de 2023 traduisent à cet égard une beaucoup plus grande diversité : au stade de l'instruction, 9 des 10 infractions sont envisageables dans au moins un dossier et les 5 arrêts de 2023 recouvrent déjà plusieurs infractions : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir, octroi à autrui ou à soi-même d'un avantage injustifié, infraction aux règles

d'exécution des recettes et des dépenses ayant causé un préjudice financier significatif, inexécution des décisions de justice. Deux des cinq arrêts portent sur l'inexécution de décisions de justice alors que la CDBF n'avait rendu qu'un arrêt en la matière depuis le début du siècle.

La plus grande diversité des incriminations qui trouve bien entendu son origine dans la politique de poursuites du ministère public est à l'évidence directement liée à la définition désormais beaucoup plus restrictive de l'infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses. A une infraction très large, et encore élargie par la jurisprudence de la CDBF, succède en effet une infraction plus ciblée qui nécessite de démontrer que la méconnaissance de ces règles est constitutive d'une faute grave causant un préjudice financier significatif.

d) La faute grave causant un préjudice financier significatif

Lors de la parution de l'ordonnance du 23 mars 2022, l'infraction désormais portée par l'article L. 131-9 du CJF a de très loin été la plus commentée dans la mesure où elle succède à l'infraction qui concentrait l'essentiel du contentieux de la CDBF. Cette dernière étant rarement intervenue pour sanctionner des fautes vénielles, la nécessité de caractériser l'existence d'une faute grave a moins retenu l'attention que celle de prouver le lien entre cette faute et un préjudice financier significatif subi par l'organisme concerné.

Il faudra davantage que deux arrêts pour cerner les contours de cette nouvelle infraction mais deux jalons ont été posés en 2023 qui illustrent sans doute les deux extrémités du spectre des situations possibles. Dans l'arrêt du 11 mai 2023 Société ALPEXPO, la Cour des comptes a considéré qu'en dépit de la gravité supposée des manquements poursuivis, les pièces du dossier ne démontraient pas qu'il en était résulté un préjudice financier significatif au détriment de cette société, au sens de l'article L. 131-9 précité. Cet article précise en effet que « Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant du justiciable. ». La Cour d'appel financière a, dans le cas d'espèce, validé cette appréciation par son arrêt du 12 janvier 2024.

Dans l'arrêt du 24 novembre 2023 Caisse de crédit municipal de Bordeaux, la Cour des comptes a, en revanche, après avoir retenu l'existence d'une faute grave affectant la gestion de l'activité de prêt ainsi que les règles d'exécution des dépenses de la Caisse, estimé qu'en résultait pour cet établissement un préjudice minimal de 3,9 M€, représentant selon les années de 36 à 50% du produit net bancaire, ce qui constituait sans conteste un préjudice financier significatif au sens de l'article L. 131-9.

e) La question de l'avantage à soi-même

L'une des infractions sur lesquelles se prononçait assez régulièrement la CDBF visait l'octroi à autrui, en méconnaissance de ses obligations, d'un avantage injustifié entraînant un préjudice financier. L'infraction portée par l'article L. 131-12 du CJF supprime pour les faits postérieurs au 1^{er} janvier 2023 la condition tenant à l'existence d'un préjudice financier, introduit une condition nouvelle (l'avantage doit être octroyé en recherchant un « intérêt personnel direct ou indirect ») et élargit le champ de l'infraction aux avantages octroyés à soi-même.

Tout en sanctionnant un avantage à autrui (en l'occurrence à un conjoint) qui ne soulevait guère de difficulté quant à la démonstration tant d'un préjudice financier que d'un intérêt personnel direct ou indirect, l'arrêt Société ALPEXPO, confirmé aussi sur ce point par l'arrêt du 12 janvier 2024 de la Cour d'appel financière, a jugé, contrairement aux réquisitions du ministère public, qu'un avantage injustifié octroyé à soi-même antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance ne pouvait être sanctionné.

Saisie une seconde fois de cette question d'application dans le temps d'une disposition répressive nouvelle de valeur législative, la Cour des comptes a maintenu sa position dans l'arrêt du 20 octobre 2023 Régie régionale des transports de Landes, en considérant que si, ainsi que le soutenait le ministère public, l'octroi d'un avantage à soi-même pouvait être sanctionné avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022, il ne pouvait l'être « [qu'] en tant qu'il constituait par ailleurs un manquement à une règle d'exécution des recettes et des dépenses », au surplus désormais avec le constat d'un préjudice financier significatif.

f) L'inexécution des décisions de justice

Si la responsabilité financière des gestionnaires publics remanie profondément les infractions désormais portées par les articles L. 131-9 et L. 131-12, elle maintient en l'état d'autres infractions et notamment celles qui visent à sanctionner l'inexécution des décisions de justice. Désormais prévues à l'article L. 131-14 du CJF, elles visent deux situations qui peuvent, au demeurant se cumuler, d'une part, les agissements ayant entraîné « la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice », d'autre part, le non-paiement dans les délais impartis d'une somme accordée à un justiciable par une décision de justice.

Si la définition des infractions reste inchangée, la politique de poursuites du ministère public a connu une inflexion à partir de 2022. À une politique visant à obtenir de manière amiable l'exécution de décisions de justice lorsque les justiciables saisissaient la CDBF des difficultés qu'ils rencontraient pour y parvenir, s'ajoute désormais, dans les cas considérés comme les plus graves, la prise d'un réquisitoire ouvrant une procédure contentieuse. Ce changement explique qu'au nombre des trois premiers arrêts prononcés par la Cour des comptes en 2023 se trouvent deux arrêts exclusivement consacrés à ces infractions et que d'autres affaires de ce type soient actuellement à l'instruction.

L'arrêt du 31 mai 2023 Commune d'Ajaccio est assez illustratif à cet égard puisqu'il s'agissait de sanctionner l'inexécution partielle très prolongée d'un jugement du tribunal administratif de Bastia qui a entraîné 11 condamnations successives au paiement d'astreintes d'un montant total de près de 190 000 € tandis que les condamnations pécuniaires prononcées dans cette affaire étaient de surcroît souvent mandatées avec retard.

Il en est de même de l'arrêt du 10 juillet 2023 Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante qui porte sur l'inexécution d'un jugement rendu 10 ans auparavant en faveur d'un ancien directeur de l'établissement. Là aussi, à des astreintes

successives d'un montant total de près de 70 000 €, s'ajoute le mandatement tardif des sommes dues en application des décisions de justice.

Cette seconde affaire a attiré l'attention des commentateurs car la Cour a condamné deux directeurs successifs du centre hospitalier, mais aussi, au regard de sa responsabilité propre, une attachée hospitalière chargée du suivi des contentieux.

g) Le champ des justiciables

L'ordonnance du 23 mars 2022 a très largement reconduit le champ des justiciables qui prévalait sous l'empire de la CDBF. La jurisprudence dégagée par cette dernière sous le contrôle de son juge de cassation, le Conseil d'État, peut dès lors inspirer la Cour des comptes dans l'exercice de son nouvel office contentieux.

Se trouve ainsi confirmé que, si les élus chargés de fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales sont le plus souvent exclus du champ des justiciables, cette règle souffre plusieurs exceptions dont l'une concerne les infractions relatives à l'inexécution des décisions de justice (arrêt Commune d'Ajaccio).

De même, l'ensemble des agents d'un organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes et des CRTC sont justiciables et non pas seulement les cadres dirigeants. Tout au plus les autres agents pourront-ils, suivant les espèces, être exemptés de leur responsabilité s'ils peuvent se prévaloir d'un ordre écrit ou se voir reconnaître des circonstances atténuantes du fait de leur positionnement hiérarchique (arrêt Centre hospitalier de Marie-Galante).

Plus original car peu ou pas représenté dans la jurisprudence de la CDBF, est enfin le cas de la dirigeante de fait de la société ALPEXPO chargée d'un « management de transition », même s'il ressort clairement tant des dispositions qui régissaient la CDBF qu'aujourd'hui de l'article L. 131-1 du CJF que les personnes qui exercent des fonctions « de fait » sont tout autant justiciables que celles qui les exercent de droit.

h) Les sanctions

L'un des cinq arrêts prononcés en 2023 relaxe l'unique personne renvoyée (arrêt Régie régionale des transports des Landes).

Les quatre autres arrêts condamnent à une amende au moins l'une des personnes renvoyées. Ces amendes respectent le plafond fixé à six mois de rémunération annuelle pour la plupart des infractions et à un mois de rémunération annuelle pour les infractions prévues à l'article L. 131-13 du CJF.

Bien que ce plafond soit plus bas que celui qui limitait les amendes prononcées par la CDBF (selon les infractions, un à deux ans de rémunération annuelle), les montants fixés par la Cour des comptes sont en moyenne plus élevés. Tenant compte de la gravité des faits, de leur éventuelle réitération, de l'importance du préjudice financier lorsqu'il en existe un et de l'ensemble des autres circonstances atténuantes ou aggravantes propres à chaque espèce, ces montants sont allés de 1 000 à 20 000 €. Le montant total des amendes prononcées s'est élevé à 53 500 € pour 4 arrêts.

La Cour des comptes a décidé, dans un but pédagogique et dissuasif, la publication au journal officiel des quatre arrêts comportant une ou plusieurs condamnations.

i) Les perspectives 2024

À la fin du premier trimestre 2024, à 2 exceptions près, les plus de 50 affaires en cours d'instruction relèvent de la responsabilité financière des gestionnaires publics. Il en serait de même pour 8 des 10 affaires qui ont déjà été jugées ou devraient être jugées au cours du premier semestre 2024, poursuivant ainsi l'édification de la jurisprudence relative au nouveau régime de responsabilité. Au regard des prévisions qui peuvent être faites sur les délais d'achèvement des instructions en cours et sur la part des dossiers susceptibles d'être classés par le ministère public à l'issue de ces instructions, il serait raisonnable d'envisager que le nombre d'arrêts prononcés en 2024 soit du même ordre qu'en 2023 ou un peu supérieur, mais avec une très large prédominance cette fois des affaires relevant de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

B - La plateforme de signalements, un outil au service de la programmation

À la faveur des orientations stratégiques des juridictions financières, arrêtées en 2021 dans le cadre du projet JF 2025, qui prévoyaient de renforcer le lien direct avec les citoyens, la Cour des comptes a lancé le 6 septembre 2022 une plateforme de recueil de signalements. Celle-ci permet aux citoyens et lanceurs d’alerte, *via* des échanges sécurisés et, le cas échéant, anonymement, de signaler des irrégularités dans les organismes que les juridictions financières sont susceptibles de contrôler.

Ces signalements ont vocation à permettre d’affiner la programmation de futurs contrôles, de cibler un contrôle en cours sur certains aspects particuliers, ou encore, lorsqu’ils sont particulièrement étayés, de faire directement l’objet, à l’initiative du Procureur général près la Cour des comptes, de l’ouverture d’une instruction devant la chambre du contentieux.

La plateforme est administrée par le Parquet général qui analyse les signalements, en vérifie la cohérence et la compétence des juridictions financières et, pour ceux qui le justifient, les enrichit par des recherches en « base ouverte » ou en sollicitant du signalant des précisions ou des pièces complémentaires

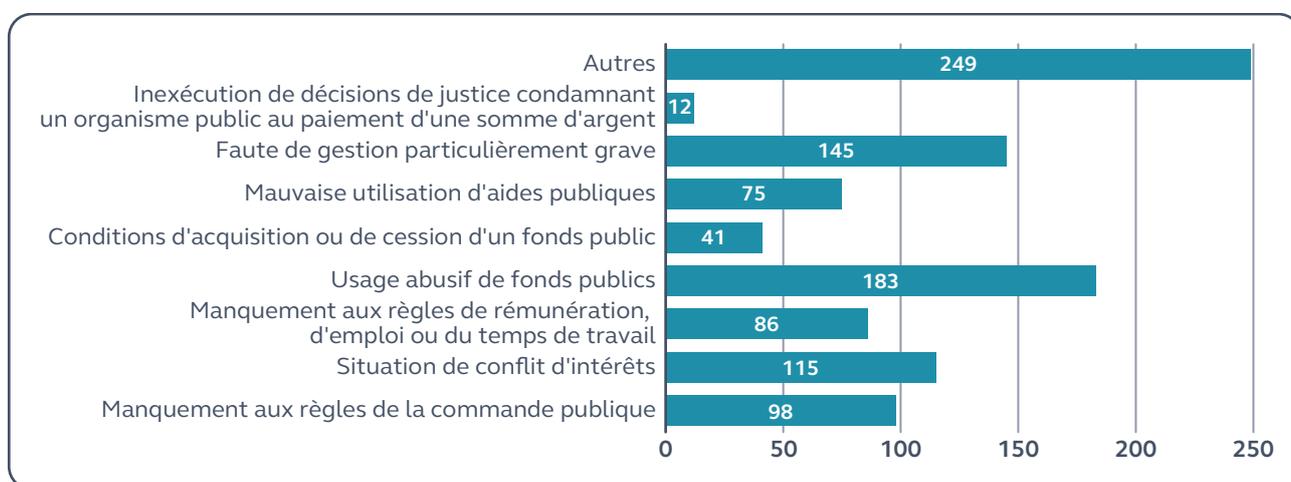
Ceux relevant d’autres autorités sont par ailleurs réaiguillés vers celles-ci, sauf à ce que les signalants les aient déjà antérieurement saisis.

Lorsqu’un signalement est considéré comme suffisamment pertinent et documenté, le Parquet général le diffuse aux chambres thématiques de la Cour des comptes ou aux CRTC avec une classification de leur sensibilité en tant que « signal faible » ou « signal fort », étant précisé que seuls ces derniers et ceux faisant l’objet d’une instruction contentieuse font l’objet d’un suivi spécifique dans la durée.

En 2023, le Parquet général a souhaité associer, à titre expérimental, les ministères publics près les quatre plus importantes CRC dans le traitement des signalements les concernant. 2024 devrait être l’année de la généralisation de cette décentralisation du traitement des signalements relevant des CRC par leur ministère public respectif.

1 002 signalements ont été déposés sur la plateforme en 2023, dont 43 % de manière anonyme. Le ministère public opère une vigilance particulière sur ces signalements anonymes et veille à contenir le risque de délation ou de dénonciation calomnieuse. Pour les signalements relevant bien des juridictions financières, 70 % relevaient de la compétence des CRTC et 30 % de celle la Cour. Selon leur déposant, sur ces 1 002 signalements, 18 % visaient un « usage abusif de fonds publics », 14 % une « faute de gestion particulièrement grave », 11 % des « conflits d’intérêts », 10 % un « manquement aux règles de la commande publique », tandis que 25 % des signalants classaient leur signalement dans la catégorie « autres ».

1002 signalements reçus en 2023



Source : ministère public

Sur l'ensemble des signalements, 12 % ont été considérés comme inexploitable et 18 % comme non fondés ou ne relevant pas de la compétence des juridictions financières. 42 % ont été transmis pour attribution et suivi ou pour information aux chambres thématiques de la Cour et aux CRTC, le reste est toujours en cours de traitement.

S'agissant des suites données aux signalements considérés comme des « signaux forts » par le ministère public, 39 signalements sur 53 transmis aux CRTC ont été pris en considération dans la programmation de ces chambres dans le cadre d'un contrôle en cours en 2023 ou à venir en 2024. Dans cette catégorie des « signaux forts », 70 signalements sur 76 ont été pris en considération par la Cour dans le cadre d'un contrôle en cours en 2023 ou à venir en 2024, avec toutefois un organisme ayant fait l'objet à lui seul de 41 signalements. Enfin, plusieurs signalements ont également été pris en compte dans trois affaires contentieuses, et deux signalements ont donné lieu à des communications du Procureur général aux administrations concernées.

C - Une complémentarité à approfondir entre responsabilité financière et responsabilité pénale

Les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières sont étroites et anciennes. Les deux ordres de juridictions poursuivent des finalités distinctes mais complémentaires : une bonne coordination entre juridictions judiciaires et financières est donc indispensable pour assurer une réponse répressive efficace et adaptée à la nature des manquements constatés. En 2023, ces relations ont été redéfinies pour, notamment tirer les conséquences de la mise en œuvre de la responsabilité financière des gestionnaires publics et développer les signalements réciproques.

Sur le fondement des articles L. 111-1 du CJF pour la Cour des comptes, ou L. 211-1 de ce code pour les CRC, les juridictions financières peuvent saisir le Procureur de la République, par l'entremise du ministère public, de faits de nature pénale qu'elles ont pu découvrir à l'occasion de leurs missions. Le ministère public près les juridictions financières

peut également saisir les parquets judiciaires de sa propre initiative sur le fondement de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.

Le nombre de ces transmissions pénales est relativement stable en moyenne sur les dernières années.

Transmissions de la Cour entre 2021 et 2023

Art. L. 111-1 du CJF (ex. R. 141-3)	2021	2022	2023
1ère chambre	1	-	-
2ème chambre	-	-	-
3ème chambre	1	-	1
4ème chambre	-	-	-
5ème chambre	-	-	-
6ème chambre	-	-	-
Art. 40 CPP al. 2	2021	2022	2023
Procureur général	2	2	4
Total	4	2	5

Source : ministère public

Transmissions des CRTC entre 2021 et 2023

	2021	2022	2023
Auvergne-Rhône-Alpes	5	7	10
Bourgogne-Franche-Comté	1	2	2
Bretagne	-	2	3
Centre-Val de Loire	1	-	-
Corse	5	2	2
Grand Est	-	3	1
Hauts-de-France	3	-	8
Île-de-France, Saint Pierre-et-Miquelon	5	-	2
Normandie	1	2	3
Nouvelle-Aquitaine	1	-	4
Occitanie	10	7	1
Pays de la Loire	-	5	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4	2	6
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	1	1	-
La Réunion, Mayotte	9	1	4
Nouvelle-Calédonie	-	-	-
Polynésie française	-	-	-
Total	46	34	48

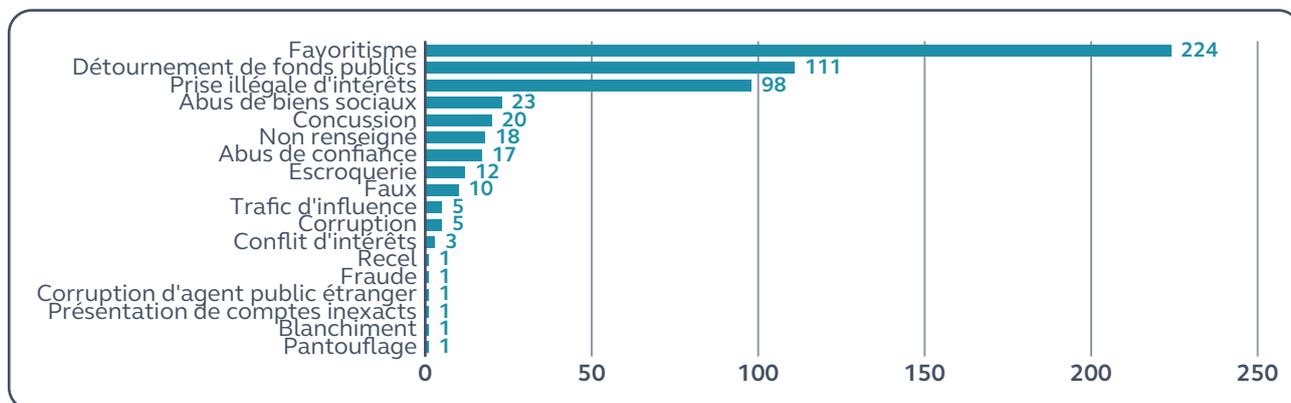
Source : ministère public – y compris transmissions à l'initiative du procureur financier

D'une étude conjointe menée par le Parquet général près la Cour des comptes et la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, il ressort que sur la période 2015-2023, ces transmissions concernent à titre principal les collectivités territoriales (43 %), puis les établissements publics (29 %) et les sociétés d'économie mixte (10 %).

Le premier facteur d'explication de cette prééminence du secteur public local dans les transmissions pénales réside dans la justiciabilité limitée des élus locaux devant la Cour des comptes. Ainsi, des infractions qui auraient pu être poursuivies devant la justice financière ne peuvent trouver d'issue, si elles concernent des élus locaux, que

devant les juridictions pénales si les faits relèvent également d'une possible qualification délictueuse.

Toujours d'après cette étude, les qualifications pénales les plus couramment visées dans les transmissions pénales effectuées par les juridictions financières sont les suivantes :

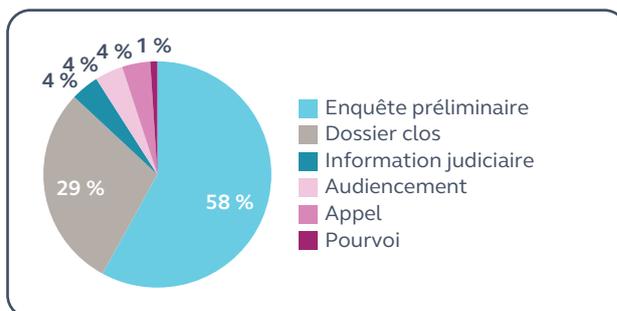


Source : ministère public et DACG - Une transmission pénale peut viser plusieurs qualifications

En ce qui concerne les suites données aux transmissions et sous réserve de l'exhaustivité des remontées d'informations en provenance des parquets, on peut y relever une part importante d'enquêtes en cours (58 %). En ce qui concerne les dossiers clos, le taux de condamnations est de 24 %. Depuis quelques années, la politique de transmission pénale des juridictions financières vise améliorer la qualité des dossiers transmis à l'autorité judiciaire afin de limiter le nombre de classements sans suite.

prévue et sanctionnée par l'article L. 131-9 du CJF posera notamment la question du traitement des manquements aux règles de la commande publique, davantage susceptibles de basculer du côté du délit de favoritisme lorsque ceux-ci n'ont pas causé de préjudice à l'organisme concerné.

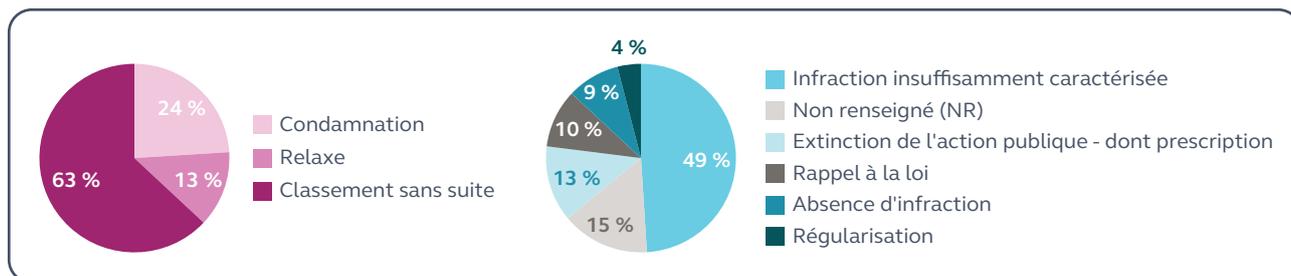
État des suites judiciaires données aux dossiers transmis depuis 2015



Source : ministère public et DACG

En redéfinissant les infractions financières et en posant de nouvelles conditions (faute grave, préjudice financier significatif, intérêt personnel) l'ordonnance du 23 mars 2022 pourrait conduire à réexaminer les lignes de partage entre ce qui relève du juge judiciaire et ce qui relève du juge financier. L'ajout de la condition tenant à l'existence d'un préjudice financier significatif pour caractériser la faute grave

État des dossiers clos et motifs des classements sans suite



Source : ministère public et DACG

04.

Réponses

DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES
ET PERSONNES CONCERNÉS

La société forestière de la caisse des dépôts et consignations

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du directeur général du groupe caisse des dépôts et consignations.....	107
Réponse de la directrice générale de la Société Forestière	107

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

Monsieur le président-directeur général de la Société Forestière

Monsieur le président du conseil d'administration de la Société
Forestière

Réponse du directeur général du groupe caisse des dépôts et consignations

J'ai pris connaissance, avec grand intérêt, du chapitre destiné à figurer dans le rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières concernant la Société Forestière de la Caisse des dépôts et consignations (« la société forestière »). Cette entité, qui opère la gestion de plus de 300 000 ha dont environ 71 000 ha pour la Caisse des dépôts et 56 000 ha pour CNP assurances, incarne l'engagement du groupe pour la gestion durable des ressources naturelles et la promotion de la biodiversité. Sa mission historique de gestionnaire de patrimoine forestier pour le compte de tiers s'inscrit pleinement dans le cadre de notre mandat, servir le développement économique du pays tout en assurant sa transformation écologique.

Je note que la Cour a pu constater, lors de son dernier contrôle sur les comptes et la gestion de la Société Forestière (exercices 2014-2023), les évolutions positives intervenues dans sa gouvernance et son organisation au cours des dernières années.

En tant qu'actionnaire de la société forestière, la caisse des dépôts a suivi avec attention la mise en œuvre des recommandations de la Cour des

comptes adressées dans son rapport de 2015 et j'ai la satisfaction de partager le constat de nettes améliorations portant sur (i) le renforcement du pilotage financier, notamment par l'adoption d'un nouveau système d'information de gestion, (ii) la rationalisation de la rémunération des dirigeants, (iii) l'adaptation du dimensionnement des agences et (iv) le développement de coopérations au sein du groupe.

Sur ce dernier point, je tiens à mentionner la conclusion d'un partenariat entre la Société Forestière et CDC biodiversité, au-delà des prestations réalisées par la Société Forestière avec un grand nombre d'entités du groupe Caisse des dépôts.

Par ailleurs, une étude, copilotée par la Société Forestière, BpiFrance, la Banque des territoires et opérée par la SCET, vient d'être lancée. Elle a pour objet l'examen des impacts du réchauffement climatique sur la filière bois et l'exploration de voies d'optimisation de la contribution du groupe Caisse des dépôts à la lutte contre ces effets en favorisant des solutions innovantes garantes de la pérennité de la filière bois.

Réponse de la directrice générale de la Société Forestière

Nous nous réjouissons de la reconnaissance par la Cour, d'une part, des effets positifs des changements intervenus au cours des dernières années dans la gouvernance et l'organisation de la Société Forestière et, d'autre part, des actions mises en place pour répondre aux recommandations émises en 2015.

S'agissant de la recommandation à date partiellement mise en œuvre, relative à la rénovation de notre système d'information de gestion et à la mise en place d'une comptabilité analytique, comme vous l'avez relevé, nous disposons désormais d'un système d'information de gestion moderne, robuste et efficient. En ce qui concerne le module de comptabilité analytique, les travaux conduits depuis 2023 devraient être finalisés à horizon 2025.

La régulation des jeux d'argent et de hasard

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	109
Réponse de la présidente de l'Autorité nationale des jeux	110

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Vous avez bien voulu me transmettre pour avis un chapitre, destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, consacré aux jeux d'argent et de hasard.

La Cour y formule neuf recommandations, qui appellent les observations suivantes :

La recommandation n° 1, datant de 2016 et visant à regrouper les ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie dans un comité interministériel, est devenue sans objet du fait de la création de l'Autorité nationale des jeux (ANJ). L'existence de cette Autorité n'a pas fait disparaître le besoin de coordination interministérielle efficace, *a fortiori* dans le contexte très évolutif du secteur.

En pratique, la direction du budget assure toujours la plus grande part des missions réglementaires et de régulation non confiées à l'ANJ ou au ministère de l'intérieur et des outre-mer. Ainsi, les fonctions de commissaires du gouvernement de l'ANJ et de la Française des jeux (FDJ) sont assurées par des agents de cette direction, avec une coordination interministérielle permanente. La participation à l'ensemble des réunions de collège donne lieu systématiquement au recueil préalable des avis des ministères concernés. La concertation est fluide, avec chacun des ministères ou des directions, sur les nombreux dossiers relatifs au secteur.

Une première recommandation n° 2, datant de 2018, invite à l'adoption de dispositions législatives visant à interdire les pratiques inéquitables auxquelles ont recours les parieurs professionnels internationaux. Leurs activités sont très spécifiques. L'ANJ vérifie que le Pari mutuel urbain (PMU), en acceptant les paris des grands parieurs internationaux, respecte les objectifs de la politique de l'État, notamment la lutte contre la fraude, le blanchiment d'argent et l'assurance de l'intégrité, de la fiabilité et de la transparence des opérations de jeu.

Ainsi, l'ANJ a demandé au PMU, dans sa décision d'approbation du programme des jeux 2024, un bilan des mesures de plafonnement des enjeux des

grands parieurs internationaux. Cela doit permettre de documenter précisément leurs effets sur les rapports et l'espérance de gains des parieurs français et de mettre en lumière les potentiels effets de report des enjeux de ces grands parieurs internationaux sur les paris non concernés par le plafonnement.

Par ailleurs, l'ANJ a demandé au PMU de réaliser des audits sur les dispositifs de lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent mis en place par ses partenaires. Sur la base de ces éléments d'analyse, mes services pourront se prononcer sur la nécessité et les inconvénients, dans un environnement concurrentiel international hétéroclite, d'interdire ou d'encadrer davantage, comme pour les jeux en ligne, la prise de paris hippiques par ces parieurs, qui sont des personnes morales.

Une seconde recommandation n° 2, datant de 2016, propose de confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante, regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la Commission des jeux sous droits exclusifs, la Commission consultative des jeux de cercles et de casinos et l'Observatoire des jeux. Comme le souligne la Cour, cette recommandation est déjà mise en œuvre. En effet, l'ordonnance du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard a institué l'ANJ. Celle-ci a ainsi remplacé l'Autorité de régulation des jeux en ligne et la Commission des jeux sous droits exclusifs puisque la nouvelle Autorité a, dans son champ de compétences, la régulation des jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU.

Par ailleurs, concernant les jeux de cercle et de casinos, l'article R. 321-8 du code de la sécurité intérieure prévoit que le président de l'ANJ est membre de la Commission consultative des établissements de jeux. Cette dernière, chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeux dans les casinos, a remplacé la Commission consultative des jeux de cercles et de casinos. Enfin, l'ordonnance du 2 octobre 2019 a confié les missions de l'Observatoire des jeux à l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives.

La recommandation n° 3, datant de 2016, suggérant de renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation pour mieux lutter contre l'offre illégale, est devenue sans objet. Comme la Cour l'indique, la loi visant à démocratiser le sport en France, promulguée au mois de mars 2022, a renforcé les moyens d'action de l'ANJ dans le domaine de la lutte contre les sites illégaux de jeux d'argent. Ce texte octroie un pouvoir de blocage administratif de ces sites par le président de l'Autorité, en remplacement de la procédure judiciaire qui existait depuis 2010. Ce dispositif se révèle particulièrement efficace. En un an et demi, 946 procès-verbaux ont été dressés, 355 ordres administratifs de blocage et de déréférencement de sites illégaux ont été pris à la suite desquels 1 564 adresses « Uniform Resource Locator » (URL) relatives à des contenus illicites de jeux d'argent et de hasard (dont la majorité était des sites de jeux de casino) et 343 adresses URL liées à de la promotion d'offre illégale ont été bloquées.

En ce qui concerne la recommandation n° 4 relative à la réduction de la durée de l'expérimentation des nouveaux jeux *via* l'allègement de la procédure d'autorisation, je vous informe que ses modalités de mise en œuvre relèvent du ministère de l'intérieur et des outre-mer.

La recommandation n° 5 invite à rendre obligatoire l'utilisation de la carte joueur ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment. Cette recommandation est en cours de mise en œuvre. En effet l'ANJ, dans deux décisions récentes, a approuvé les dispositifs d'identification des joueurs excessifs en réseau physique de la FDJ et du PMU.

La recommandation n° 6 appelle à moderniser le fichier des interdits de jeux et à en élargir l'usage, y compris aux points de vente dans le réseau physique afin de mieux assurer la protection des joueurs problématiques. Comme le souligne la Cour, ce fichier a été modernisé et sa gestion a été confiée à l'ANJ depuis 2020. Son élargissement aux joueurs en points de vente physique fait l'objet de difficultés opérationnelles et se heurte à la réticence des joueurs qui ne souhaitent pas décliner leur identité.

Comme l'indique la Cour, la recommandation n° 8, qui vise à uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin de lutter contre la fraude et le blanchiment, a été pleinement mise en œuvre.

Enfin, s'agissant de la recommandation n° 9 relative à la réalisation d'une étude d'ensemble de l'impact de la fiscalité des jeux, tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs, sous l'égide du Comité interministériel des jeux, je partage la nécessité de disposer d'une synthèse bisannuelle globale de la fiscalité spécifique pesant sur le secteur des jeux d'argent et de hasard. Concernant l'évaluation des effets de la fiscalité sur le produit brut des jeux des opérateurs, ce travail permettrait de faire un bilan de la nouvelle assiette fiscale en lien avec les données économiques de marché produites par l'ANJ et relatives aux différentes filières concernées. La direction du budget est bien positionnée pour réaliser cette synthèse compte tenu de son rôle de coordination des différents services de l'État concernés par le secteur des jeux.

Réponse de la présidente de l'Autorité nationale des jeux

Vous m'avez communiqué le relevé d'observations provisoires établi dans le cadre du suivi des recommandations formulées par la Cour en matière de jeux d'argent. Par la suite, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières et pour lequel vous sollicitez une réponse de ma part.

De manière générale, ces documents n'appellent pas d'observations particulières dès lors que différents sujets ont déjà fait l'objet de plusieurs contributions de l'Autorité dans le cadre des échanges relatifs au rapport public thématique « Les jeux d'argent et de hasard : un secteur en mutation, des enjeux de régulation » publié en septembre 2023. Aussi, je me bornerai dans ces observations à réagir sur certains points évoqués qui renvoient à une actualité récente de l'ANJ.

Trois ans après l'installation de l'Autorité prévue par l'ordonnance du 2 octobre 2019 et la mise en place de nouveaux outils de régulation, l'ANJ a réalisé, en lien étroit avec les acteurs de notre écosystème, un bilan de son action qui a donné lieu à l'adoption d'un nouveau plan stratégique pour 2024-2026 qui place au premier rang de ses objectifs, la nécessité de réduire le nombre et la part des joueurs excessifs au sein du marché français et également celle de renforcer la protection des publics vulnérables, les jeunes en particulier.

Cette orientation va inéluctablement conduire à un durcissement de la politique de contrôle de l'ANJ. A la différence de la première période qui a privilégié une approche d'accompagnement à la conformité, les opérations de contrôles se sont multipliées en 2024, en particulier sur le terrain du jeu excessif et des pratiques commerciales des opérateurs.

Par ailleurs, il importe que cette politique de protection des mineurs et de prévention du jeu excessif s'applique à tous les acteurs et tous les canaux de vente du marché des jeux d'argent. Je note à cet égard que vous regrettez, dans la recommandation relative à l'identification du joueur en points de vente formulée en 2016, l'abandon du projet de carte joueur. L'Autorité considère également que l'identification des joueurs en points de vente est un enjeu essentiel, car ils concentrent encore 80 % des prises de jeux. C'est pourquoi, dans le cadre des décisions relatives aux plans d'actions en vue de prévenir le jeu excessif présentés par les monopoles pour l'exercice 2024¹, le collège de l'Autorité leur a prescrit de déployer une solution numérique permettant d'identifier les prises de jeu de ses clients en points de vente. Ce dispositif d'identification a récemment été validé par l'Autorité sous la forme d'une expérimentation².

De plus, je ne peux que favorablement accueillir la préconisation contenue dans votre rapport selon laquelle les pouvoirs publics devaient fixer les limites de la stratégie de croissance de la FDJ. Celle-ci nous apparaît cohérente avec l'objectif de limitation de la consommation de jeu d'argent

fixé par la politique de l'État d'une part et avec le cadre juridique exigeant dans lequel doit s'inscrire un monopole de jeux d'argent d'autre part, ces éléments justifiant que l'Autorité continue d'encadrer assez strictement le développement de l'offre de cet opérateur³.

Concernant le PMU il convient de relever que, en s'appuyant notamment sur les préconisations de la Cour concernant les « Grands Pariers Internationaux », l'Autorité a prescrit au GIE PMU un renforcement des mesures de plafonnement des mises de cette catégorie spécifique de parieurs ainsi que la réalisation d'audits annuels de ses partenaires afin de mieux prévenir les risques de fraude et de blanchiment de capitaux relevant de cette activité.

La protection des joueurs passe également par une lutte résolue contre l'offre illégale. La mesure de blocage administratif introduite par la loi du 2 mars 2022 a permis de bloquer en un an, plus de sites qu'en 10 ans de régulation par la voie judiciaire. La politique de coopération avec les plateformes ainsi qu'avec le réseau des régulateurs nord-américains (NAGRA) permet par ailleurs à l'ANJ d'enregistrer des premiers résultats tangibles. Cela étant, beaucoup reste à faire. Selon une étude réalisée en 2023 pour l'ANJ, l'offre illégale représenterait en France entre 5 à 10 % du marché légal⁴. C'est pourquoi, l'Autorité a engagé un plan d'actions ambitieux pour faire refluer encore davantage cette offre : élaboration d'une campagne de prévention « grand public » sur les dangers de l'offre illégale, coopération avec le parquet pour engager des poursuites judiciaires sur les dossiers les plus importants, réflexion sur la possibilité de mettre en place avec le ministère des finances un blocage systématique des flux financiers, approfondir les partenariats existants avec les plateformes pour déréférencer systématiquement ces sites.

Enfin, les temps forts sportifs qui vont rythmer le marché des jeux en 2024 et les conclusions de l'enquête EROPP conduite par l'OFDT pourraient être l'occasion de rouvrir la réflexion sur l'opportunité

¹ Décisions n° 2023-208 et n° 2023-209 du 23 novembre 2023

² Décision n° 2024-105 et n° 2024-102 du 25 avril 2024

³ Décision n° 2024-125 du 11 juillet 2024 relative à l'approbation du programme des jeux de la société la Française des jeux.

⁴ Selon cette étude, entre 3 et 4 millions de joueurs en ligne ont joué sur de l'offre illégale durant les 12 derniers mois pour un PBJ généré par cette offre compris entre 750 M€ et 1,5 Md€.

de renforcer notre modèle de régulation autour, notamment, de trois thématiques : restreindre davantage la publicité des jeux d'argent (publicités diffusées sur les médias classiques mais également le sponsoring et le marketing numérique), mieux protéger les catégories de joueurs les plus fragiles comme les 18-25 ans et renforcer la capacité de contrôle du régulateur, comme la Cour l'a préconisé dans son dernier rapport thématique. Par

ailleurs, pour faire face à la croissance du marché et aux enjeux de santé publique afférents, l'ANJ aura également besoin de disposer des moyens supplémentaires qu'elle a sollicités auprès du Gouvernement (+ 10 ETP sur 2 ans et + 800k de budget de fonctionnement) qui apparaissent indispensables pour exercer correctement ses missions de régulation et réussir l'expérimentation des JONUM introduite par la loi SREN.

Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires	114
Réponse du président de la Nouvelle-Aquitaine.....	115
Réponse du président de la région Provence-Alpes-côte d'Azur...	117
Réponse du président-directeur général de SNCF Réseau	118
Réponse du président directeur-général de SNCF Voyageurs	119

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de la région Bretagne
Monsieur le président de la région Grand Est
Monsieur le président de la région Hauts-de-France
Monsieur le président de la région Normandie
Monsieur le président-directeur général de la SNCF
Madame la présidente de la région Occitanie

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la présidente de Régions de France
Monsieur le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes
Madame la présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté
Monsieur le président de la région Centre-Val de Loire
Madame la présidente de la région Pays de la Loire
Monsieur le président de l'Autorité de régulation des transports

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Vous nous avez adressé le chapitre portant sur Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, et nous avez invités à vous faire part de notre réponse à cette communication.

Concernant en premier lieu l'ouverture progressive à la concurrence des contrats de service public relatifs à l'exploitation des trains express régionaux (TER), nous tenons à vous apporter les précisions suivantes.

Pendant la période de transition qui est arrivée à son terme fin 2023, quatre régions ont organisé des appels d'offres sur une partie de leur réseau TER. La durée d'élaboration des appels d'offres et d'attribution des contrats se révèle longue et nécessite des compétences qui se construisent au fur et à mesure des premières expériences.

Face à ce constat, toutes les régions ont fait le choix de conclure de gré à gré avec SNCF Voyageurs des nouvelles conventions d'exploitation. Arrivant à échéance entre fin 2028 et 2033, elles permettent aux régions de planifier un calendrier de mise en concurrence plus étendu dans le temps.

Si l'ouverture à la concurrence de la totalité du marché TER ne sera effective qu'en 2034, c'est à compter de la fin de cette année que débutera l'exploitation de services dans le cadre d'un contrat attribué après appel d'offres, en Provence-Alpes-Côte d'Azur qui est la première région à avoir parachevé deux procédures en octobre 2021, suivie par les régions Hauts-de-France et Pays de la Loire respectivement en mars et en juin 2023.

Ces premiers appels d'offres se traduisent par des résultats positifs puisque les nouveaux contrats prévoient des renforcements et améliorations substantiels de l'offre pour un coût stable ou en baisse significative, jusqu'à 25 %¹.

Pour l'avenir, des appels d'offres sont en cours ou en préparation aussi dans d'autres régions. Cette dynamique, alliée au renouvellement des matériels roulants et à la rénovation des infrastructures, pourrait donc permettre, si cette tendance se poursuit, d'aboutir à un meilleur coût pour la

collectivité, avec une croissance globale de l'offre TER et une amélioration de la qualité du service fourni aux usagers.

En deuxième lieu, concernant le transfert des petites lignes aux régions, nous appelons votre attention sur l'évolution du cadre législatif mise en œuvre depuis 2019 et qui a d'ores et déjà permis de premiers transferts.

Ces transferts n'étaient alors possibles que pour les lignes secondaires exclusivement utilisées pour le fret ou pour les lignes séparées physiquement du reste du réseau, c'est à dire les lignes à voie métrique.

Le cadre législatif a depuis été adapté pour offrir aux régions des possibilités étendues en matière de gestion du réseau ferroviaire local puisqu'elles peuvent désormais opter pour le transfert de la propriété des lignes concernées (voyageurs et fret) comme le recommandait la Cour des comptes, mais également pour un simple transfert de la gestion de la ligne, voire seulement de certaines missions de gestion. Cette palette de mesures permet une adaptation fine des modalités de transfert au niveau d'engagement souhaité par les régions. Les dispositions adoptées laissent par ailleurs aux régions toute latitude pour exercer elles-mêmes les missions relatives à la gestion des infrastructures transférées ou pour les confier à un prestataire recruté à cet effet.

La Cour des comptes estime toutefois que ces évolutions législatives ne suffisent pas à satisfaire pleinement sa recommandation, considérant que des obstacles demeurent dans leur mise en œuvre concrète du fait de l'insuffisance des données que SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions peuvent mettre à la disposition des régions afin qu'elles se décident en toute connaissance de cause.

Pour autant, des transferts de gestion ou de propriété ont d'ores et déjà été autorisés en régions Occitanie et Grand-Est, ce qui montre l'utilité du dispositif : la région Grand-Est a d'ailleurs lancé plusieurs consultations d'entreprises relatives à la gestion des lignes qui lui seront transférées. SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions se sont par

¹ Autorité de régulation des transports, Premiers chiffres 2022 du marché ferroviaire du transport ferroviaire, page 5.

ailleurs fortement investies dans le recensement et la transmission des données nécessaires aux régions pour concevoir leurs projets et établir les demandes de transfert.

Des améliorations semblent encore nécessaires et la Cour des comptes pointe à juste titre la question

des « comptes de lignes ». Il s'agit toutefois, pour SNCF Réseau, d'un chantier de long terme, qui dépasse le seul cadre du transfert de lignes et devrait prendre toute sa place dans l'évolution des relations contractuelles entre l'État et l'entreprise.

Réponse du président de la Nouvelle-Aquitaine

Vous nous avez adressé le chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations – *Les transports régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*.

Je tenais à vous rappeler que, en ce qui concerne la région Nouvelle-Aquitaine, les recommandations, émises par la Cour en 2019, ont été prises en compte notamment à l'occasion des nouvelles conventions d'exploitation du réseau TER en 2019 et 2023 (pour la convention 2024-2030). Ainsi, leurs mises en œuvre apparaissent dans le suivi régulier l'année suivant un re-conventionnement selon les modalités décrites ci-dessous.

La mise en œuvre des recommandations en Nouvelle Aquitaine :

a. Ouverture à la concurrence – recommandations 7, 8 et 9

Transmission des données : la région Nouvelle-Aquitaine a sollicité fin 2023 SNCF Voyageurs, SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions, pour la transmission des données nécessaires à l'ouverture à la concurrence du 1^{er} lot néo-aquitain, le lot Poitou-Charentes. Si SNCF Voyageurs est coopératif, cette bonne volonté semble être entravée par certaines difficultés dans la production de ces données et au respect des formats demandés. Ainsi l'intégralité des données n'a toujours pas été reçue 6 mois après la demande de la région. En revanche, la région rencontre des difficultés avec SNCF Réseau qui, arguant de la responsabilité dans la qualité des données transmises, ne veut pas réaliser d'extraction et nous demande d'accéder directement à leurs bases en ligne. Enfin, SNCF Gares&Co n'est pas en mesure de communiquer l'ensemble des données concernant des gares, notamment sur certains équipements. Cette question de la transmission des données n'est donc globalement toujours pas réglée.

Renforcement de l'expertise technique : pour mettre en œuvre l'ouverture du réseau à la concurrence, il est nécessaire, non seulement de doter la région d'une expertise technique interne pour analyser les données transmises, préparer le plan de transport et l'affectation des rames mais également pour reprendre la propriété des rames, monter le schéma directeur des centres de maintenance, élaborer un système billettique indépendant du système SNCF ou pour piloter le projet, administrer l'afflux de données. L'articulation avec la SPL « SPIIT » est de ce point de vue consommatrice d'expertise. La région Nouvelle Aquitaine a étudié à cette fin, un organigramme cible avec une évolution progressive annuelle des effectifs, qui sera atteint à la mise en place complète des futurs contrats du Réseau TER. Il est par ailleurs indispensable d'être accompagné par des expertises externes pour la procédure juridique et les éléments techniques très spécifiques. Ainsi une société publique locale (SPL) a été créée en 2022 pour la gestion de l'ensemble du cycle de vie des matériels roulants.

b. Offre et qualité de service – recommandations 2,3 et 5

La région Nouvelle Aquitaine a augmenté, dans la convention avec SNCF Voyageurs de janvier 2024, la part des bonus / malus de 25 % pour la qualité de service, avec une enveloppe de 4 M€. Afin de faire diminuer le nombre de trains supprimés, a été introduit un niveau de réfaction en forte hausse (2.15€/train.km et jusqu'à 3.25€/train.km) et une réfaction et pénalité sans franchise ni plafond. Enfin, de nouveaux indicateurs pour la bonne maintenance des matériels roulants, devenus propriété de la région, ont été introduits. (Irrégularité pour cause matériel et taux de fiabilité par série)

L'offre a augmenté de + 15 % entre 2016 et 2023. Pour cela, la refonte du plan transport néo-aquitain a dynamisé la fréquentation par de nouvelles offres de service :

→ OptimTER, qui a permis, à moyens constants, de hiérarchiser les lignes du réseau, de moduler les circulations en fonction de la finesse de leur desserte et des horaires. Ainsi, 1.3 millions TKM ont été créés (soit + 7 % d'offre supplémentaire) entre 2019 et 2023.

→ La création du RER métropolitain : le partenariat sur ce projet avec Bordeaux Métropole et le département de la Gironde permet de réaliser des travaux d'infrastructure pour densifier l'offre périurbaine, et de mettre en œuvre un accord tarifaire « TBM Train + ».

La recommandation n°3 de la Cour des comptes invite à analyser les enjeux des lignes peu fréquentées et trouver des solutions rationnelles, quitte à les exploiter en mode routier. La refonte de l'offre avec OptimTER a permis de revoir le niveau d'offre des lignes en fonction de leur potentiel et surtout de positionner les horaires pour être en adéquation avec le service attendu. Le coût des travaux d'infrastructures nécessaires au maintien des lignes régionales et l'absence de ressources dédiées pour le financement du transport régional impose désormais à la région Nouvelle-Aquitaine de prioriser les travaux et de réfléchir à l'évolution de son plan de transport régional.

c. Financement -recommandations n° 1, 4 et 6

Le transfert des 3 lignes identifiées dans le protocole LDFT signé en 2021 n'a pas été entrepris dans la mesure où les conditions de reprise des lignes (montants de régénération, de la maintenance, des redevances et calcul de soulte) n'ont pas été clarifiées par SNCF Réseau. Plus fondamentalement, pour clarifier ces conditions, il serait indispensable de disposer des charges et produits de ces lignes ; mais SNCF Réseau est dans l'incapacité de produire les coûts complets des lignes par région - comme cela a été montré lors du recours fait par certaines régions sur le DRR 2024-2026 - et d'autant plus de fournir un coût complet par ligne.

Avant de procéder à un transfert, la région a besoin de se déterminer sur l'avenir de la ligne, en fonction

de son potentiel de fréquentation et des coûts complets de maintenance et de régénération à fournir par SNCF Réseau.

La nouvelle convention d'exploitation TER 2024-2030 permet à la région de maîtriser sa trajectoire financière. Ainsi le montant de charges forfaitaires baissera de 7 % en euros constants entre 2024 et 2030 à périmètre d'offre constant (au lieu de -3 % entre 2019 et 2023), et, après actualisation, n'augmentera que de seulement +2 % (+10 M€) en euros courants. Le montant de la contribution régionale sera ainsi maîtrisé, malgré une augmentation très forte des péages d'infrastructures (payés à SNCF Réseau), dénoncée à plusieurs reprises par la région. Le prix des développements d'offre est particulièrement maîtrisé : moins de 7 €/train.km de charges forfaitaires (contre un forfait moyen de 15 €/train.km).

Ces gains seront réalisés tout en maintenant les contrôleurs à bord des trains (hors périmètre RER métropolitain, où le contrôle est opéré en brigade). La région a décidé de remplacer les contrôleurs à bord des trains sur le périurbain de Bordeaux uniquement par des brigades volantes, pour assurer la sécurité des passagers et permettre ponctuellement la vente de billet à bord.

En raison du développement de la vente en ligne, la région a élaboré un nouveau schéma de distribution dans le cadre de la convention 2024-2030, qui prend en compte le recours de plus en plus important au numérique dans les parcours d'achat mais également la fragilité numérique de certains territoires : réductions d'amplitude horaires d'ouverture et remplacement des guichets dans certains cas par des distributeurs automatiques de billets ou des solutions alternative de vente en lien avec les territoires (dépositaires, Maisons France Service, coopération avec la Poste, etc.).

La région a instauré une hausse tarifaire annuelle dans sa convention d'exploitation, dont le taux reste à fixer par les élus. En 2023 et 2024, les abonnements ont ainsi été augmentés de 2 % et les billets de 4 %, afin de faire face à la hausse du coût de l'énergie, dans un contexte d'inflation à 5,9 % en 2022 mais aussi de hausse du trafic. Cette augmentation a généré des recettes annuelles de 2 M€ environ.

Réponse du président de la région Provence-Alpes-côte d'Azur

Vous m'avez transmis pour avis un chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières et relatif au sujet des transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence.

À cette occasion, je souhaite rappeler tout l'intérêt que je porte à ce sujet, en ayant beaucoup œuvré pour que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur soit la première à s'engager, dès 2019, dans ce processus d'ouverture à la concurrence, dans l'objectif de bénéficier au plus tôt des gains de productivité qui en étaient attendus.

De fait, les principaux avantages de l'ouverture à la concurrence portent sur l'optimisation des coûts de fonctionnement des services, permettant de proposer une amélioration de l'offre de transport à charge de fonctionnement relativement constante, ou de maintenir un niveau d'offre en dégageant des économies de charges de fonctionnement pour développer globalement la qualité de service. Les deux actions combinées permettent de développer la fréquentation du TER et l'attrait de ce mode pour le public.

Cette pratique de l'ouverture à la concurrence a permis également à la région de renforcer ses exigences vis-à-vis de la SNCF dans le cadre de la dernière convention de gré à gré signée avec elle en décembre 2023, pour la période 2024-2033, sur les périmètres non encore exploités dans le cadre des contrats de concession.

Les résultats obtenus sur les deux premiers lots attribués dès 2021, sur la ligne Inter-métropoles Marseille-Toulon-Nice et sur celles de l'étoile azurienne autour de Nice, permettant des augmentations d'offre de respectivement 100 % et 75 %, ont permis de confirmer cette approche.

Par ailleurs, le sérieux avec lequel les concessionnaires retenus, que ce soit Transdev Rail Sud Inter-métropoles ou SNCF Sud Azur, achèvent actuellement de préparer leur période de pré-exploitation, malgré les difficultés inhérentes au caractère novateur de la démarche, montre également la maturité des acteurs.

De ce fait, j'ai engagé dès le début de cette année la poursuite de la mise en concurrence des deux derniers lots régionaux avec la publication d'un avis de concession en février 2024 pour le lot « Est-Provence et ligne des Alpes » qui est constitué des liaisons entre Marseille et Les Arcs d'une part et des liaisons entre Marseille et Aix et l'ensemble de la ligne des Alpes d'autre part, avec l'exploitation de la ligne entre Romans-Valence et les Hautes-Alpes.

Dans la continuité, sera ensuite ouvert le lot « Ouest Provence », constitué des actuels services entre Marseille et Avignon par Arles et par Cavaillon, les liaisons de la Côte Bleue, la liaison Avignon-Carpentras, avec l'exploitation de certaines lignes inter-régionales existantes telles que Marseille-Lyon et Marseille-Narbonne.

Il n'en demeure pas moins que, malgré une amélioration constatée dans le volume et les délais de transmission des données demandées à l'opérateur historique pour bâtir les cahiers des charges des contrats de concession, certaines difficultés liées au positionnement de cet opérateur demeurent et sont de nature à générer des difficultés pour l'autorité organisatrice et pour les nouveaux entrants.

Ainsi, le récent exercice de recueil de données montre que la SNCF indique ne pas posséder de données topographiques ou d'analyse du risque pyrotechnique sur des sites qu'elle exploite depuis de longues années et sur lesquels elle réalise régulièrement des aménagements. Cela conduit à ce que les investigations correspondantes génèrent des délais et des coûts complémentaires imputés à la Région.

Une autre difficulté plus critique est l'incertitude qui existe sur les informations communiquées par la SNCF sur le niveau et la localisation d'amiante dans certaines séries de trains, ainsi que les coûts de dépollution qui en résulteraient. Cette incertitude, compte tenu de la réglementation en vigueur sur la gestion des matériels amiantés, conduit à une impossibilité de prévoir un transfert de rames à un autre opérateur et pourrait conduire la région d'une part à ne pouvoir respecter son calendrier d'ouverture à la concurrence, et d'autre part à

prévoir le remplacement prématuré des rames concernées, soit un investissement de plusieurs centaines de millions d'euros.

Par ailleurs, la position de l'opérateur historique sur la gestion des pièces détachées destinées au matériel roulant existant consiste, pour ses filiales

créées pour répondre aux appels d'offres, à faire appel à un stock mutualisé au niveau national. Ceci n'est évidemment pas possible pour les nouveaux entrants et constitue une entrave importante à la mise en place d'un vrai niveau d'équité entre candidats.

Réponse du président directeur-général de SNCF Réseau

SNCF Réseau souhaite, au titre de la gestion de l'infrastructure ferroviaire, apporter les précisions suivantes sur les lignes de desserte fines du territoire (LFDT).

En effet, au point 3.4.1 du relevé d'observation du 21 février 2024, relatif à la clarification des modalités de financement des travaux de régénération des lignes de desserte fine du territoire, la Cour rappelle le dispositif initié par le Gouvernement, fondé sur la mission de Monsieur le Préfet François Philizot, la classification des LFDT en trois grandes catégories et la signature de protocoles État/Région.

SNCF Réseau considère que ce volet est intégralement mis en œuvre avec :

- la reprise de 14 lignes dans le réseau structurant ;
- la clarification des financements des trois catégories de lignes ;
- la mise en place du cadre législatif et réglementaire permettant les transferts de ligne aux régions qui en font la demande.

Sur le volet " comptes de ligne " le rapport annuel de suivi indique que SNCF Réseau ne donnerait pas d'éléments économiques et financiers relatifs aux lignes ayant vocation à être transférées, ce qui serait de nature à entraver le dispositif. Comme indiqué dans notre courrier de réponse de fin mars 2024 au projet de relevé d'observation de la Cour du 21 février 2024, SNCF Réseau a toujours fourni ces éléments.

Il convient de bien distinguer le partage de la comptabilité des lignes dans le cadre des transferts, qui est donc effective, d'un autre processus plus large visant à disposer d'une comptabilité globale de toutes les lignes. Ce volet demeure effectivement en cours de déploiement dans le cadre de la refonte

de la comptabilité analytique de l'entreprise, la structuration financière historique de SNCF Réseau n'ayant pas été conçue pour permettre une affectation des charges et des recettes à la maille des lignes et des segments de ligne.

SNCF Réseau a mobilisé énormément de ressources (en direction centrale comme dans les entités territoriales) pour accompagner spécifiquement les demandeurs de transfert, non seulement pour le volet de la comptabilité des lignes, mais également pour la transmission des données techniques et pour faciliter l'accès aux éléments techniques des demandeurs en autonomie, avec la mise en place de serveurs informatiques d'échange de données. SNCF Réseau ne peut que réaffirmer son implication pour transmettre l'ensemble des données techniques.

Plus globalement, SNCF Réseau souhaite rappeler quelques constats :

→ Concernant ce volet des transferts de ligne, SNCF Réseau estime que le dispositif législatif et réglementaire en place permet de répondre à l'objectif visant à permettre aux régions, et à certaines collectivités pour le cas des transferts de propriété, de prendre en charge la gestion de l'infrastructure ferroviaire des petites lignes ferroviaires éligibles. Le fait que le dispositif soit actif sur trois territoires en est une manifestation claire. À ce jour, 430 Km de lignes CDFT ont fait l'objet d'une demande de transfert, dont 56 Km ont été effectivement transférés, 290 km sur la région Grand Est sont en perspective de demande de transfert.

→ Ce dispositif est coûteux pour SNCF Réseau, en mobilisation de ressources pour le transfert et la mise en œuvre opérationnelle, mais également à travers un mécanisme de compensations financières qui s'avère généralement défavorable

pour le gestionnaire d'infrastructure par la non prise en charge de certaines charges résiduelles et de valeurs d'actifs.

→ SNCF Réseau tient à rappeler qu'il ne se désengage pas dans la régénération des lignes de desserte fine du territoire. En plus de sa participation à la majorité des opérations cofinancées, SNCF Réseau a intégré, au 1^{er} janvier 2024, comme prévu au plan de l'État du 20 février 2020, 14 lignes LDFT dans le réseau structurant dont la régénération est portée dans le budget de régénération repris au contrat de performance. Ces 14 lignes représentent

1 500 km sur les 8 600 km de lignes de desserte fine du territoire exploitées en 2023.

Enfin, au titre de la recommandation n° 5 sur la refonte des plans de transport, SNCF Réseau souligne que le développement des SERM fait désormais partie des « leviers pour accroître la fréquentation et le report modal ». La refonte des plans de transport comme moyen d'adapter l'offre à la demande mentionnée pour les TER à l'échelle d'une région, est également applicable pour les Services express régionaux métropolitains (SERM) à l'échelle des métropoles et de leur périphérie.

Réponse du président directeur-général de SNCF Voyageurs

Vous m'avez communiqué un chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières et intitulé « Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence ».

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après la réponse de SNCF Voyageurs relative à ce chapitre, dont deux points attirent particulièrement mon attention et appellent à mon sens certaines précisions.

Concernant la transmission de données

Dans « La mise en œuvre des recommandations a) Ouverture à la concurrence – recommandations n° 7, 8 et 9 ; », il est indiqué que « des progrès doivent encore être réalisés, notamment de la part de SNCF Réseau », cette appréciation conduisant la Cour à estimer que la recommandation correspondante n'a été que partiellement mise en œuvre.

S'il ne m'appartient pas de me prononcer s'agissant de SNCF Réseau, je souhaite souligner, pour ce qui concerne SNCF Voyageurs, l'importance des progrès accomplis depuis le rapport de 2019 tant en termes de rapidité de transmission que de complétude des données transmises, ce alors même que ce sujet représente une charge croissante pour les directions régionales TER depuis la publication du décret n° 2019-851 du 20 août 2019 (dit « décret données »), dont la jurisprudence a utilement permis de clarifier l'interprétation et de bâtir une compréhension partagée avec les Autorités Organisatrices.

En pratique, les données sont le plus souvent fournies sous un mois, après concertation avec la Région concernée pour expliciter la nature des données disponibles, afin que la région puisse disposer de données consolidées et stabilisées.

Pour autant, certaines données, notamment relatives au matériel roulant et aux installations fixes, nécessitent un délai de traitement plus long (de l'ordre de deux à trois mois) afin d'en garantir la fiabilité. Ceci s'explique par le volume des données dont il est question, par leur dispersion ainsi que par leur complexité (notamment lorsqu'il s'agit de « détourner » les données pour les faire correspondre aux bornes du lot envisagé par la région). À titre d'ordre de grandeur, le volume de données à transmettre pour chaque lot ouvert à la concurrence représente plusieurs dizaines de milliers de fichiers, ce dans un contexte où l'intensification du rythme de cette ouverture à la concurrence conduit les différentes régions à solliciter simultanément SNCF Voyageurs au titre de nombreux lots.

Malgré ces contraintes objectives, SNCF Voyageurs met tout en œuvre pour réduire ces délais et organise systématiquement des réunions explicatives pour accompagner la transmission de ces données et garantir que les Régions puissent se les approprier pleinement.

Enfin, il me semble nécessaire d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que la recommandation n° 7 de son rapport public thématique d'octobre 2019 et les

constats associés portaient sur le seul périmètre de SNCF Mobilités. En tant que tels, ils ne concernaient pas SNCF Réseau, contrairement à ce que suggère le présent chapitre. Dès lors, et compte tenu des éléments exposés ci-dessus s'agissant des progrès réalisés par SNCF Voyageurs, il me semble que la recommandation de 2019 pourrait être regardée comme mise en œuvre.

Concernant la réalisation de l'offre et la ponctualité

Dans « La mise en œuvre des recommandations b) Offre et qualité de service – recommandations n°2, 3 et 5 ; », il est indiqué que « les constats de 2019 restent malheureusement d'actualité : tant le taux de non-réalisation de l'offre (...) que la ponctualité restent à des niveaux préoccupants ».

La régularité des TER doit être remise en perspective avec le contexte auquel notre activité est confrontée, lequel est non seulement défavorable mais en dégradation. En effet, TER doit faire face à des difficultés systémiques qui affectent significativement les conditions dans lesquelles nos trains circulent :

→ Augmentation du nombre de travaux, liés au vieillissement des infrastructures et aux grands programmes de rénovation engagés par SNCF Réseau, se traduit par des contraintes fortes sur la production ;

→ Multiplication des événements climatiques provoque d'importantes perturbations, dont les effets sont sensibles au-delà du jour J (conséquences sur l'infrastructure, le matériel, etc.).

Par ailleurs, la hausse sensible de la fréquentation, si elle représente bien sûr une évolution positive dont nous nous réjouissons et que nous continuons à encourager aux côtés des Autorités Organisatrices, se traduit à certaines heures et sur certaines lignes par des tensions sur la capacité d'emport offerte et de manière générale par des conséquences sur la qualité du service (temps d'échanges en gare allongés, augmentation des incidents voyageurs, etc.).

Dans ce contexte, il me semble nécessaire d'isoler, parmi les causes d'irrégularité, ce qui relève de la responsabilité du seul exploitant (« causes internes TER ») : sur ce point, je souligne que les causes internes TER ne comptent que pour un tiers des causes d'irrégularité constatées, et que ces causes internes ont moins progressé depuis 2019 que les autres causes (qu'il s'agisse des causes « Réseau » ou des autres causes externes). Il est en outre à noter que les causes d'irrégularité externes peuvent mécaniquement induire une hausse des causes internes TER : cette perméabilité est un facteur avec lequel nous devons composer. À titre d'exemple, une tempête, qui génère le jour J des retards ou suppressions de trains qui seront catégorisés en causes externes, peut également entraîner les jours suivants des indisponibilités de matériel (en raison de chocs ou de chutes d'arbres survenus durant la tempête) qui seront regardées comme des causes d'irrégularité internes. Pourtant, et malgré ces impacts induits par les causes externes, nos causes internes restent contenues (3,1 % en 2023) et en amélioration significative par rapport à la période 2016-2018 (environ 4 % sur la période).

Ces bons résultats, obtenus en dépit de ce contexte défavorable, témoignent de nos efforts qui se poursuivent mois après mois pour apporter la meilleure qualité de service aux voyageurs.

Je tiens en outre à rappeler que la comparaison entre 2022 et 2023 présente des limites importantes, compte tenu du fait que les plans de transport sont restés allégés pendant plusieurs mois de l'année 2022 en raison des conséquences persistantes de la crise sanitaire. Cet allègement des plans de transport a mécaniquement bénéficié à la régularité globale de nos trains.

La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.....	122
Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires	125
Réponse de la présidente du conseil d'administration du Centre national de la propriété forestière (CNPF)	126

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du président de Chambres d'agriculture - France	127
---	-----

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la
souveraineté industrielle et numérique

Madame la présidente de France Bois Forêt

Réponse du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Vous avez souhaité recueillir mes éléments de réponse quant à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de la Cour des comptes de mai 2020 relatif à la structuration de la filière forêt-bois et destinés à figurer dans le rapport annuel de suivi des recommandations de la Cour des comptes dans le chapitre intitulé « La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales ».

Vous trouverez ci-après mes explications concernant la mise en œuvre de ces recommandations.

Concernant le rappel des principaux constats du rapport de 2020 et des évolutions de la filière depuis cette date, il est évoqué la forte baisse du puits de carbone forestier. Il s'agit en fait d'une baisse d'un tiers en une décennie d'après les données publiées par l'Institut national de l'information géographique et forestière. Cette diminution résulte des impacts du changement climatique qui se traduisent par une baisse de croissance des arbres, notamment suite aux sécheresses répétées, mais aussi par une hausse très sensible de la mortalité des arbres en forêt (crises sanitaires, incendies...). Ces phénomènes conduisent à augmenter la récolte de bois, tout particulièrement dans le cas des peuplements touchés par des sinistres tels que des attaques massives de ravageurs ou des incendies.

1. Créer un fonds d'aide au repeuplement confié à un opérateur public et réunissant tous les financements existants ainsi qu'une fraction du produit des enchères de quotas carbone.

Les enjeux du renouvellement forestier bien décrits dans le rapport de la Cour des comptes sont au cœur de l'action publique depuis plusieurs années. Dans le cadre du chantier relatif à la planification écologique, plusieurs groupes de travail ont été menés par le Ministère chargé de l'agriculture dont un plus particulièrement ciblé sur l'élaboration de la stratégie à mener pour renouveler la forêt française.

Ce groupe de travail, réunissant des membres du Comité spécialisé gestion durable des forêts, a eu pour objectif de déterminer la stratégie nationale de renouvellement forestier dans les dix années à venir : les types de peuplements/surfaces nécessitant une adaptation au changement climatique suite

à la survenue d'un sinistre ou d'un dépérissement notamment, les essences à privilégier compte tenu des différents scénarios climatiques et les évolutions des moyens de production et d'intervention. Le rapport « objectif forêt » remis en juillet 2023 par le président du comité spécialisé gestion durable des forêts définit, outre les enjeux et l'identification des freins et des leviers, des propositions sur les financements à mettre en place.

Le plan de renouvellement forestier sur crédits France Relance, dont les résultats ont été présentés au printemps 2024 au comité spécialisé gestion durable des forêts, et rendus publics en août 2024, a ainsi permis de renouveler plus de 46 000 hectares dans les forêts publiques et privées. Le guichet « renouvellement forestier » sur crédits France 2030 a pris le relais et s'est clôturé au 31 mai 2024.

À ce jour, l'option retenue par le Gouvernement reste ainsi la mobilisation de crédits budgétaires et s'est concrétisée au travers de la Loi de Finances (LF) 2024 par la création d'un fonds d'aide au renouvellement forestier qui a vocation à être pérenne même s'il reste soumis au vote annuel des crédits en LF. Le cahier des charges du prochain fonds d'aide au renouvellement forestier a ainsi été publié en juillet 2024 dans le cadre de la planification écologique (France Nation Verte) et permettra la poursuite de l'accompagnement de l'adaptation des forêts au changement climatique. Dans le cadre de la planification écologique, le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) a également lancé un appel à projets « Investissement productifs dans la filière graines et plants » en juillet 2024 afin de soutenir le financement des pépiniéristes et entreprises de récolte ou de commercialisation de semences forestières et agroforestières.

2. Généraliser les annexes vertes à l'appui des schémas régionaux de gestion sylvicole et simplifier leur processus d'approbation.

Concernant la simplification du processus d'approbation, une instruction technique conjointe des Ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie précisant le contenu nécessaire des annexes vertes et précisant les modalités de leur approbation au

niveau régional et national a été publiée le 5 avril 2022 (NOR AGRT2203226J). Les annexes vertes sont des outils qui simplifient la mise en œuvre des réglementations européennes, en exemptant, par exemple, le propriétaire des formalités d'évaluation des incidences Natura 2000. À ce jour, le Centre national de la propriété forestière (CNPFF) a conduit un important travail d'élaboration de ces documents, avec 16 annexes vertes qui ont été transmises pour approbation du MASA et du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT). Ces documents doivent encore faire l'objet d'une approbation formelle des ministères.

3. Évaluer les dépenses fiscales liées aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière accordées aux propriétaires forestiers, notamment leurs contreparties effectives en termes d'engagements de gestion durable de la forêt.

Le bénéfice des avantages fiscaux liés aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière accordés aux propriétaires forestiers est subordonné à l'exploitation effective de la forêt détenue par le contribuable. Le propriétaire forestier doit en effet transmettre tous les dix ans à l'administration un bilan de la gestion (travaux et coupes) de sa forêt, devant attester de l'effectivité de sa gestion forestière, en conformité avec le document de gestion durable correspondant aux parcelles couvertes par l'engagement fiscal. Les contrôles de l'effectivité de l'exploitation forestière sont effectués par les services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires ou des territoires et de la mer (DDT ou DDTM)). Ces régimes fiscaux n'ont pas fait l'objet d'évolution depuis le dernier rapport de la Cour des comptes, ils ont été confortés au travers des différentes LF successives qui ne les ont pas remis en question. Au regard des enjeux prégnants d'adaptation des forêts françaises au changement climatique et dans la mesure où seulement un tiers des forêts privées bénéficient aujourd'hui d'un plan simple de gestion, il paraît important de capitaliser sur les dispositifs incitant les propriétaires forestiers à gérer de manière active leur patrimoine forestier.

4. Intervenir sans délai afin de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique (MTECT, MASA), et notamment :

→ établir les outils de mesure permettant d'objectiver les déséquilibres existants à l'échelon départemental ;

→ appeler les Préfets de département à s'assurer de la bonne exécution des plans de chasse et, si nécessaire, à relever le niveau minimal de prélèvements par espèce et à recourir à des mesures exceptionnelles (suspension des plans de chasse, battues administratives, etc).

La chasse, la régulation, la prévention des dégâts de gibier par la mise en place de dispositifs de protection et de dispositifs de dissuasion ainsi que, le cas échéant, par des procédés de destruction autorisés relèvent de la compétence du MTECT. L'équilibre sylvo-cynégétique est un enjeu inscrit dès 2016 dans le Plan national forêt-bois de 2016, et a également été au cœur des échanges des Assises de la forêt et du bois, clôturées mi-mars 2022, avec la validation d'une mesure 4.3 « L'équilibre sylvocynégétique au service des écosystèmes » pilotée par le MTECT. Comme indiqué dans le rapport de novembre 2023 « les Assises de la Forêt et du Bois, bilan d'avancement deux ans après », cette mesure n'a pas encore été totalement mise en œuvre. Un des livrables prévu a été réalisé puisque l'instruction technique aux préfets a été envoyée le 1^{er} juin 2023. Les préfets, s'ils ne sont plus signataires des plans de chasse, disposent de pouvoirs concernant (i) les schémas départementaux de gestion cynégétique qu'ils arrêtent, (ii) la fixation des nombres minimum et maximum d'animaux à prélever à l'échelle du département, par unité de gestion cynégétique et qu'ils arrêtent également, (iii) la suspension éventuelle des plans de chasse ne prélevant pas suffisamment d'animaux. Un questionnaire relatif à la mise en œuvre de cette instruction a été envoyé aux préfets le 14 mai 2024. L'analyse des retours est en cours et pourra être présentée lors de l'installation du Comité technique national de l'équilibre forêt-gibier, autre mesure de la fiche 4.3 des Assises. Si plusieurs baromètres, études et indicateurs au niveau local sont déjà en place, des travaux techniques entre administrations et opérateurs (notamment l'Office français de la biodiversité) se poursuivent en vue de l'établissement d'un « baromètre national de l'équilibre forêt-gibier », se basant sur des indicateurs sylvoicoles et cynégétiques. Par ailleurs, le MASA et

le MTECT accompagnent financièrement le CNPF dans son partenariat avec l'Association nationale des chasseurs de grand gibier pour le déploiement de formations et de sites pilotes de démonstration sur cette question.

La question de l'équilibre sylvo-cynégétique reste et restera un enjeu de long terme pour la sylviculture française. On peut d'ailleurs noter que cette thématique a également été reprise dans le chapitre « La gestion durable de la forêt métropolitaine, quelle adaptation au changement climatique ? » du rapport annuel de la Cour des comptes de 2024.

5. Mettre en œuvre un « fonds bois 3 » auprès de BPI France, cofinancé par la filière et orienté vers le secteur de la construction bois.

Comme indiqué par la Cour des comptes cette recommandation est mise en œuvre ; ce fonds permet un accompagnement efficace des entreprises bénéficiaires, dont plusieurs se consacrent à la construction bois.

6. Étendre au secteur forestier l'expérimentation de paiements pour services environnementaux du plan biodiversité (MTECT/DEB/SDET).

Il s'agit d'une thématique pilotée par le MTECT notamment dans le cadre de la stratégie nationale biodiversité adoptée en novembre 2023.

7. Conditionner chaque extension de l'accord interprofessionnel sur la cotisation interprofessionnelle étendue (ex cotisation volontaire obligatoire) à une évaluation de l'intérêt pour la filière des dépenses financées et de la gouvernance de France Bois Forêt (FBF).

L'extension de l'accord interprofessionnel de FBF est accordée après une analyse approfondie réalisée par la direction générale de la politique économique et environnementale des entreprises du MASA, conformément aux dispositions du code rural et de la pêche maritime. Comme rappelé par la Cour des comptes l'accord interprofessionnel 2023-2025 a été étendu par l'arrêté interministériel du 22 décembre 2022.

8. Renforcer la coordination entre les réseaux du CNPF et des Chambres d'agriculture au sein des services communs « valorisation du bois et territoire » sur une base contractuelle à l'échelon national et régional.

L'utilisation de la fraction de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti perçue sur les immeubles classés en cadastre en nature de bois et forêts et conservée par le réseau des Chambres d'agriculture (« centimes forestiers ») a été régulièrement questionnée. Pour répondre à ce questionnement, Une réforme a été mise en place en 2017, laquelle a consisté à prévoir la mise en place de services communs « valorisation du bois et territoires » au sein des chambres régionales d'agriculture, chargés de mettre en place des programmes pluriannuels du même nom. Le périmètre des actions susceptibles d'être financées par cette fraction de la taxe a par ailleurs été précisé dans un cadrage national déclinés en programmes régionaux.

L'évaluation du dispositif menée par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux à l'issue de ces premiers programmes (2018-2024) publiée le 27 juin 2024 a conclu à une plus grande transparence sur l'utilisation des centimes forestiers et une baisse générale du niveau de tension entre les acteurs du développement forestier dans les territoires. Afin de conforter la gouvernance et le pilotage des programmes, la mission d'évaluation a recommandé la mise en place de partenariats régionaux renforcés entre les parties (via notamment la signature de conventions de projets) et le développement d'une réciprocité d'information sur les actions rendues possibles par le biais de ce concours financier. En s'appuyant sur les recommandations émises par la mission d'évaluation, plusieurs réunions du Comité national d'orientation (qui associent notamment des représentants des réseaux des Chambres d'agriculture et des centres régionaux de la propriété forestière) ont été organisées ces derniers mois pour travailler sur un nouveau cadrage national, articulé autour d'un nombre d'actions de développement forestier resserré. Une fois arrêté, ce cadrage doit servir de base à l'élaboration des prochains programmes régionaux pluriannuels, qui doivent être finalisés d'ici à la fin de l'année 2024.

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre du rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières relatif à la structuration de la filière forêt-bois. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous la réponse que je souhaite donner à cette communication.

Recommandation : intervenir sans délai afin de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique des forêts

À l'occasion des Assises de la forêt et du bois, conclues en mars 2022, l'État a réaffirmé l'importance de maintien ou de la restauration de l'équilibre forêt-gibier pour les forêts françaises et la biodiversité qu'elles abritent. Dans ce cadre, mes services, en lien avec ceux du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) et en association avec les parties prenantes, ont adressé le 1^{er} juin 2023 une note technique aux préfets de département. Cette note a pour objet de rappeler aux services déconcentrés de l'État les différents leviers à mobiliser pour rétablir ou maintenir l'équilibre forêt-gibier au regard, d'une part, des défis du renouvellement forestier face au changement climatique et, d'autre part, de la préservation de la biodiversité des écosystèmes forestiers.

Dans le prolongement de cette note technique, mes services ont réalisé en mai 2024 une enquête auprès des services déconcentrés. Cette enquête visait d'une part à s'assurer de la bonne mise en œuvre et, d'autre part, à évaluer l'impact de cette note technique sur l'équilibre forêt-gibier. Ses résultats ont montré, sur un échantillon d'une cinquantaine de départements, que 75 % d'entre eux ont mis en place des arrêtés fourchettes de prélèvements pour le chevreuil et pour le cerf dans chaque unité de gestion cynégétique. Cette enquête a également montré que 98 % des plans de chasse individuels attribués par les fédérations départementales des chasseurs respectent ces arrêtés fourchettes.

Elle a enfin montré un rehaussement global des prélèvements. Toutefois, dans 52 % des départements, les zones en déséquilibre sont mal identifiées. En outre, 18 % des départements qui ont répondu à cette enquête estimaient ne pas avoir de déséquilibre.

Lors du Conseil supérieur de la forêt et du bois du 23 avril 2023, j'ai annoncé conjointement avec le ministre M. Fesneau l'installation d'un Comité technique national de l'équilibre forêt-gibier. Cette instance aura pour rôle de proposer de nouvelles mesures pour garantir le retour à l'équilibre souhaité. Le premier comité technique national n'a pas pu être tenu au mois de juin 2024 comme cela était prévu, en raison notamment du contexte électoral. Pour autant, il est prévu d'installer ce comité au deuxième semestre 2024, ce qui permettra la rencontre de l'ensemble des parties prenantes sur le sujet et de répondre collectivement aux objectifs de l'équilibre sylvo-cynégétique. Dans le même mouvement, une mission d'élaboration d'un baromètre de l'équilibre sylvo-cynégétique a été confiée à l'INRAe et à l'OFB. Elle est en cours de lancement.

Recommandation : étendre au secteur forestier l'expérimentation de paiements pour services environnementaux du plan biodiversité (MTES)

Ce travail est actuellement en cours.

La stratégie nationale biodiversité (SNB) 2030, comme la feuille de route forêt publiée par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), identifient la mise en place de paiements pour services environnementaux (PSE) forestiers comme levier d'action en faveur de la préservation des écosystèmes et des services rendus.

Le rapport du Gouvernement au Parlement, prévu par la loi de 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience, est en cours de finalisation par mes services et ceux du MASA, sur la base d'un rapport de mission IGEDD-CGAAER consacré à ce sujet (non public).

À partir des recommandations de ce rapport et afin d'atteindre les objectifs fixés par la SNB, il est prévu de préfigurer un cadre de reconnaissance institutionnelle pour des PSE forestiers permettant la mobilisation de fonds privés.

Recommandation : généraliser les annexes vertes à l'appui des schémas régionaux de gestion sylvicole et simplifier leur processus d'approbation (MTES, MAA, CNPF)

S'agissant des annexes vertes Natura 2000 aux schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), celles des régions suivantes sont en cours d'approbation au niveau national : Bourgogne, Franche-Comté, Bretagne, Centre Val de Loire, Hauts-de-France, Île-de-France, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur ; c'est également le cas sur le périmètre des anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes.

En complément, deux projets d'annexes vertes relatives à des sites classés, un projet relatif à des arrêtés préfectoraux de protection et un projet relatif au parc national de forêts sont également en cours d'approbation au niveau national.

S'agissant du processus d'approbation des annexes vertes, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, conjointement avec la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du MASA, a adressé le 5 avril 2022 une instruction technique aux préfets, relative à la mise en œuvre de l'article L.122-7 du code forestier. Elle détaille les modalités actualisées d'élaboration et d'approbation des annexes vertes, en se concentrant sur les réglementations relatives à Natura 2000 et aux sites classés. Elle recommande notamment l'association précoce des directions régionales de nos deux ministères afin de raccourcir le processus d'approbation.

Réponse de la présidente du conseil d'administration du Centre national de la propriété forestière (CNPF)

L'analyse des huit recommandations est exhaustive et reflète bien ma propre perception des avancées plus ou moins rapides de la structuration de notre filière. Je note néanmoins dans le paragraphe introductif qu'une référence plus complète au caractère durable de la gestion forestière pourrait être mentionnée. Ainsi à la fonction de puits de carbone et à celle de réserve de biodiversité doit-on ajouter celle de production de bois ainsi que des services sociétaux tels l'accueil en forêt du public, les paysages, etc.

Concernant le captage de carbone, je ne pense pas que l'on puisse écrire que 19 MtCO₂eq/an ont été perdus. Il s'agit plus exactement d'une moindre séquestration et donc par conséquent moindre stockage et substitution. Les arguments expliquant ce phénomène demeurent quant à eux valables.

La référence au déficit d'annexes vertes est bien justifiée par le souhait de nombreuses régions de voir en premier lieu leur SRGS approuvé ce qui est preuve d'une certaine logique. Or le constat est qu'en métropole 9 SRGS sont effectifs seulement depuis le 15 avril, 2 autres le seront le 15 octobre et un certainement en fin d'année. Le dernier sera celui de la Corse un peu plus tard. La procédure est extrêmement longue et complexe et il est à regretter qu'elle le sera tout autant pour les annexes. Concomitamment aux SRGS, les délégations régionales du CNPF avaient déposé 6 annexes

vertes Natura 2000 et 6 autres annexes vertes (sites, monument historique, arrêté de protection de biotope, forêt de protection, parc national, sites remarquables) auprès des ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie mais les discussions pour leur approbation ne sont actuellement pas terminées. Ce pronostic pourrait être corroboré par le fait que l'arrêté de publication des 9 premiers SRGS fait l'objet d'une requête contentieuse en conseil d'État.

Le sujet de l'équilibre sylvo-cynégétique continue de soulever l'inquiétude de tous les forestiers, publics comme privés. Le CNPF s'engage de son côté pour une discussion ouverte avec la fédération nationale des chasseurs et propose une démarche de concertation sur le terrain. Le CNPF recherche une maîtrise des populations de gibier et un niveau de dégât acceptable pour assurer la gestion durable des forêts privées. L'arbitrage des préfets sur ce sujet demeure cependant essentiel car les chasseurs ont aujourd'hui toute latitude dans la gestion des populations ce qui fragilise l'atteinte des équilibres.

Le rapport rappelle également le projet d'extension au secteur forestier des PSE. C'est un point sur lequel le CNPF souhaite s'investir d'une part parce qu'il peut y avoir une demande concomitante de certains propriétaires et d'entreprises et d'autre part parce que les effets du bouleversement climatique incitent à trouver des solutions de gestion plus résilientes, plus diverses.

Enfin je ne peux qu'approuver la remarque selon laquelle les relations entre les Chambres d'agriculture et le CNPF se sont apaisées dans la mesure où le programme VBT a bien fonctionné sur la période en cours en raison des arbitrages locaux de l'État lorsque des difficultés sont apparues. Néanmoins il nous faut ensemble continuer d'œuvrer pour une adéquation toujours meilleure avec l'actualité. La forêt a besoin aujourd'hui de surveillance sanitaire,

de protection contre les incendies, de restauration de l'équilibre sylvo-cynégétique. La forêt doit répondre aux objectifs des ambitions du gouvernement quant à une mise en gestion plus étendue, à la plantation du milliard d'arbres dans des conditions exemplaires, au regroupement de la petite propriété, etc. Ce sont là les points de discussion fondamentaux plus que la disparité entre région dont le rapport fait état comme une limite.

Réponse du président de Chambres d'agriculture - France

Nous vous remercions pour l'opportunité qui nous est donnée de commenter les quatre paragraphes du rapport de suivi annuel des recommandations, relatifs à la mise en place et au fonctionnement des services communs régionaux « Valorisation du bois et territoire » des chambres d'agriculture et à l'articulation des actions qu'ils mettent en œuvre avec celles du CNPF. Chacun des quatre paragraphes suivants correspond respectivement à chacun des quatre paragraphes relatifs au suivi de la mise en œuvre de la recommandation n° 8 d'avril 2020 dans le texte du projet de rapport qui nous a été transmis.

Concernant le premier paragraphe : par le décret n° 2017-758 du 3 mai 2017, le ministre en charge de l'agriculture a prévu la possibilité pour les chambres régionales d'agriculture de créer, à leur initiative, un service commun régional « Valorisation du bois et territoire ». Il n'existe pas de service commun national. Une chambre régionale d'agriculture doit créer un tel service commun régional « Valorisation du bois et territoire » pour pouvoir mobiliser de la TATFNB en nature de forêt en contrepartie de la réalisation d'actions de développement forestier.

Concernant le second paragraphe : le cadrage national « Valorisation du bois et territoire » 2018-2024 a été élaboré par le comité national d'orientation « Valorisation du bois et territoire ». Le comité national d'orientation est présidé par Chambres d'agriculture France et réunit des représentants des services communs régionaux « Valorisation du bois et territoire » du ministère en charge de l'agriculture et de la forêt et des principaux partenaires institutionnels des chambres d'agriculture dans le domaine de la forêt et du bois (CNPF, Fransylvar FNCOFOR, ONF).

Le comité national d'orientation élabore le cadrage national « Valorisation du bois et territoire », et chaque année, valide les réalisations des services communs régionaux de l'année précédente ainsi que le prévisionnel de l'année en cours.

Concernant le troisième paragraphe : Chambres d'agriculture France considère en effet que les relations entre les chambres d'agriculture et le CNPF se sont apaisées les relations partenariales consolidées à travers le bon fonctionnement des comités régionaux d'orientation et des comités régionaux de gestion « Valorisation du bois et territoire » contribuent à la bonne articulation entre les actions menées par les conseillers forestiers des chambres d'agriculture et actions mise en œuvre par les agents des CRPF. Ainsi, il n'existe pas de situation de doublon qui perdure dans le temps en articulant leurs actions de manière agile, les effectifs des deux réseaux restent malgré tout insuffisants pour répondre aux besoins de l'ensemble des propriétaires forestiers dans leur diversité.

Concernant le quatrième et dernier paragraphe : en effet, l'allocation des ressources n'est pas homogène entre les régions. Cette répartition est liée à l'histoire de l'existence des services forestiers dans le réseau des chambres d'agriculture. Elle est calculée suivant l'application d'une péréquation ancienne (article R321-28 du code forestier) qui pondère les moyens en faveur des établissements qui développent historiquement des services au bénéfice des propriétaires forestiers. Les moyens sont ainsi majoritairement affectés dans les régions de l'Est (Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes) et du Sud (Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine).

L'École polytechnique

Réponse reçue à la date de publication

Réponse de la directrice générale de l'École polytechnique,
présidente du conseil d'administration par intérim..... 129

Réponse reçue après la date de publication

Réponse du ministère des armées 130

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Réponse de la directrice générale de l'École polytechnique, présidente du conseil d'administration par intérim

J'ai pris connaissance du chapitre portant sur le suivi des cinq recommandations adressées à l'École polytechnique en 2020. Je souscris globalement à l'analyse que vous présentez mais je souhaite néanmoins apporter des nuances sur certains constats et formulations. Vous trouverez mes observations ci-après.

En premier lieu, je souhaite rappeler que l'Institut polytechnique de Paris regroupe désormais six écoles, avec l'intégration de l'École nationale des ponts et chaussées portée par le décret n° 2024-818 du 15 juillet 2024 modifiant la gouvernance et le périmètre d'IP Paris. Je partage l'appréciation que la recommandation sur la formalisation de la stratégie et des objectifs de la recherche est totalement mise en œuvre par l'École polytechnique dans le cadre d'IP Paris. La mise en place d'un pilotage intégré et simplifié de la recherche, notamment des crédits obtenus par la réussite aux appels à projets structurants, reste aujourd'hui un enjeu important pour IP Paris.

Comme le relève le rapport, je ne suis pas favorable à la mise en œuvre de la recommandation portant sur une évolution du statut et de la rémunération des élèves. Néanmoins, ce n'est pas pour des « raisons historique et identitaire ». L'École polytechnique a vocation à former les futurs cadres de la nation, dans les grands corps militaires ou civils de l'État, mais aussi à la direction d'entreprises à forts enjeux stratégiques pour le pays. La formation humaine et militaire dispensée aux élèves, qui consiste notamment à les mettre en situation de leadership et à leur transmettre les valeurs humaines qui font partie intégrante de l'institution militaire (sens de l'intérêt collectif, engagement, dépassement de soi, etc.) constitue au contraire une singularité et une force du cursus polytechnicien.

Je partage votre appréciation de la nécessité de poursuivre la mise en œuvre opérationnelle du suivi de l'obligation de servir appliquée aux promotions 2015 et suivantes. L'École est en train de mettre en place une organisation et un système d'information spécifiques pour assurer le contrôle de l'obligation

de servir, qui permettra d'améliorer le suivi des carrières des anciens élèves en rapprochant le suivi administratif du suivi qualitatif des trajectoires professionnelles. Ce dispositif permettra également de fiabiliser le suivi de la carrière des anciens élèves ayant intégré les corps de l'État, qui reposait jusqu'ici principalement sur les corps.

Je suis très attentive à l'équilibre financier des nouvelles formations (Bachelor, MSc&T et Executive master). Les premiers résultats de la comptabilité analytique ont démontré que les droits de scolarité du cursus Bachelor permettent aujourd'hui d'en couvrir le coût. En revanche, nous constatons que les cursus de MSc&T représentent un déficit en 2022. Cette situation est principalement due au caractère récent de certaines spécialités, qui n'ont pas encore atteint leur effectif cible d'étudiants. Concernant l'Executive master, même si la gestion du diplôme apparaît déficitaire dans les comptes de l'École polytechnique, la formation est largement bénéficiaire pour la filiale X-EXED qui l'opère et qui est détenue à 100 % par l'École. La situation est donc bien équilibrée au périmètre du groupe.

Enfin, je partage votre analyse concernant les nombreuses actions menées pour redresser la situation financière de l'École, qui présente désormais un résultat bénéficiaire pour les trois derniers exercices. Comme vous le soulignez, l'École a engagé un important programme immobilier afin de réhabiliter son campus vieillissant qui présente désormais des déficiences notamment en matière de normes et d'efficacité énergétique. Le financement des opérations immobilières repose sur les subventions pour charges d'investissement prévues dans le cadre du COP 2022-2026 (87 M€), un emprunt de 70 M€ auprès de la BEI (70 M€), des reliquats du plan campus (7 M€) et un cofinancement de la région Île-de-France dans le cadre du CPER (3,5 M€). Les crédits contractualisés aujourd'hui ne permettent pas le bouclage financier de l'ensemble des opérations estimé à 217 M€, qui nécessitera l'identification de financements complémentaires, notamment des crédits d'investissement au titre du prochain COP.

Réponse du ministère des armées

Vous m'avez transmis chapitre relatif à l'École polytechnique et destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

Tout d'abord, je prends acte du fait que la Cour considère que trois des cinq recommandations formulées en 2020 ont été totalement mises en œuvre et qu'elle souligne tout particulièrement le retour à l'équilibre financier de l'établissement.

Le renforcement du pilotage financier déjà réalisé sera bien sûr poursuivi dans la perspective des opérations majeures de réhabilitation immobilière du campus et ce, pour en garantir la soutenabilité dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance 2022-2025.

S'agissant du suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves, le ministère soutient l'ensemble des actions menées par l'École polytechnique.

Leurs premiers effets sont déjà visibles, l'École ayant dû présenter un budget rectificatif en juin 2024 pour intégrer une augmentation de 0,5 M€ d'encaissements prévisionnels au titre du remboursement des frais d'entretien et d'études, appelé « pantoufle ».

Je tiens enfin à confirmer que le ministère des armées ne souhaite pas d'évolution du statut militaire des élèves ingénieurs. Celui-ci s'inscrit dans l'histoire et dans les missions de l'École fixées par la loi, visant à rendre les élèves aptes à occuper des emplois de haute qualification ou de responsabilité à caractère scientifique, technique ou économique, dans les corps civils et militaires de l'État. Aussi, le statut militaire des élèves ainsi que la tutelle de l'École par le ministère des armées sont une opportunité et un atout, permettant de renforcer le lien entre les armées et la société civile mais aussi son implication en matière de recherche et d'innovation.

L'École nationale supérieure des Beaux-Arts

Réponse reçue à la date de publication

Réponse de la directrice de l'École des Beaux-arts de Paris..... 132

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la culture

Réponse de la directrice de l'École des Beaux-arts de Paris

Depuis que je vous ai transmis mes remarques sur le relevé d'observations provisoires en décembre 2023, plusieurs décisions ont été prises qu'il me semble utile de porter à la connaissance de la Cour. Elles concernent notamment la gouvernance, la pédagogie et la recherche, les activités liées à l'édition, la gestion financière et celle des ressources humaines ainsi que les questions immobilières.

Sur le volet gouvernance tout d'abord (recommandations n° 1&2), le premier semestre 2024 a été l'occasion de notables avancées qui faciliteront la mise en œuvre des deux recommandations de la Cour à brève échéance.

De janvier à juin, la méthodologie du contrat d'objectifs et de performance a été mise en œuvre, conformément aux principes et au calendrier fixés lors du conseil d'administration du 6 décembre 2023. Il sera composé de quatre axes (bâtiment, pédagogie / recherche, école-musée, moyens et ressources) et sa rédaction sera prochainement achevée pour une présentation aux instances représentatives du personnel de l'automne et une adoption par le CA de décembre 2024. Une discussion intermédiaire sera proposée lors du CA du 4 septembre 2024 sur les objectifs, les indicateurs et les cibles.

Par ailleurs, le renouvellement quasiment complet du collège des personnalités qualifiées par arrêté du 2 juillet 2024 offrira également de nouvelles perspectives stratégiques. Le décret présidentiel du 8 juillet est venu compléter ces nominations par celle de Laurent Dumas, PDG d'Emerige choisi pour devenir le nouveau Président du conseil d'administration.

La nouvelle composition de ce collège a notamment pour objectif de faciliter l'intégration des Beaux-Arts comme composante de PSL à part entière, de renforcer la stratégie de développement de la recherche et de visibilité internationale de l'établissement, tout en maintenant des liens forts avec l'écosystème des arts visuels pour faciliter l'insertion professionnelle des étudiants. En ce sens, elle tient compte des remarques formulées par l'HCERES dans son rapport portant sur la période 2018-2022, sur la recherche et la stratégie internationale notamment. Enfin, le choix du président signale l'importance accordée aux questions immobilières en cohérence

avec mon projet d'établissement qui a redonné toute son importance au monument, à sa gestion et sa restauration. Fin 2024, les éléments dépendant de l'établissement sur ces deux recommandations seront donc mis en œuvre au service d'une gouvernance plus stratégique.

Concernant le pilotage de la fonction pédagogique (recommandation n° 4), en sus des informations déjà fournies sur le renforcement de l'équipe ainsi que sur l'organisation de ses activités, deux faits importants viennent améliorer à court terme l'efficacité du pilotage. D'abord, la mise en place depuis juin 2024 du conseil de la recherche ensuite la préparation d'une nouvelle méthodologie d'évaluation des enseignements.

Le conseil de la recherche, tout d'abord a pu être installé au printemps, après que le conseil d'administration a adopté sa composition, son périmètre et les modalités de désignation/élection de ses membres en mars 2024 et que les élections ont été organisées en mai. Sa première réunion s'est tenue en juin. Il s'est donné un programme de travail et un calendrier pour identifier, labeliser et développer des programmes de recherche. Un texte général d'orientation de la recherche aux Beaux-Arts est également en préparation.

En matière d'évaluation des enseignements, faisant suite aux recommandations de l'HCERES, un départ à la retraite a permis d'ouvrir un poste dédié à l'insertion professionnelle (dont les différentes actions sont regroupées sous label Via Futura), l'observatoire des diplômés et l'évaluation des enseignements. Sur ce dernier point, un mécénat de compétence signé au printemps avec un institut d'études a permis d'élaborer un questionnaire et une méthodologie d'enquête de nature à améliorer le taux de réponses et l'exploitabilité des données. La passation des questionnaires est prévue pour l'automne et devrait permettre de connaître les résultats d'ici fin 2024. Ainsi, à la fin de l'année, la recommandation n° 4 sera mise en œuvre.

La structuration et l'efficacité de la gestion comptable et financière ont également progressé. Des avancées sont en cours sur les achats puisque l'établissement s'est doté d'un calendrier de renouvellement des marchés existants qui

permet d'intercaler le travail d'élaboration de nouveaux cahiers des charges et ainsi élargir de taux de couverture des achats par des marchés, en commençant par l'impression et les publications (recommandation n° 15). Par ailleurs, le contrôle interne financier est également en cours de déploiement. Après l'adoption d'une charte en 2023, l'examen complet du processus de la chaîne de la dépense est désormais achevé. Il sera suivi à l'automne par ceux des immobilisations, des recettes et de l'élaboration budgétaire de sorte que la recommandation n° 15 sera très prochainement achevée. En matière de GRH le déploiement d'un nouveau logiciel de paye au printemps 2024 (sans incident), interfacé à un SIRH permettra très rapidement une meilleure anticipation des départs et la mise en place d'un pilotage du plafond d'emploi par la GPEC (recommandation n° 11).

En matière d'activité éditoriale, dans son relevé d'observations définitives, la Cour indique que la situation n'a pas évolué depuis 2020 et que la passation d'un marché d'impression n'a toujours pas été engagée. Depuis le printemps 2024, le cahier des charges d'un marché général pour les publications a démarré qui permet d'envisager l'ouverture d'un appel d'offre à la rentrée 2024. La mise en œuvre de la recommandation n° 8 est désormais lancée.

Mais c'est le domaine de la gestion du patrimoine immobilier qui a connu les accélérations les plus importantes depuis la venue de la Cour en septembre 2023. La vente des biens constituant Le legs Moulin, adoptée par Le conseil d'administration, est désormais très engagée avec la notification dans les prochaines semaines d'un marché de prestations immobilières qui permettra la mise en œuvre de la recommandation n° 12 d'ici la fin de l'année 2024.

Suite à l'achèvement du diagnostic structurel de l'architecte en chef des monuments historiques, l'Oppic et l'établissement ont chiffré le coût des travaux à mener sur le palais des études et les cours à 100 M€ TDC (y compris les surcoûts sur le budget de l'établissement pendant la période des travaux. Par ailleurs, la désignation d'un programmiste pour l'élaboration d'un programme fonctionnel, la rédaction des différents schémas directeurs (techniques, paysagers et architecturaux) par l'architecte en chef ainsi que la désignation d'une AMO pour

l'élaboration du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de site, autorisera la réunion d'une commission ministérielle des projets immobiliers au printemps 2025 afin d'examiner le projet dans sa globalité ainsi que son plan de financement.

Le schéma fonctionnel dont le rendu est attendu pour l'automne sera la première brique du schéma pluriannuel de stratégie immobilière commune à l'ENSBA et l'ENSAPM qui aboutira fin 2024. Il sera articulé avec les schémas directeurs établis par l'ACMH (patrimonial, technique et paysager), afin de projeter le programme de travaux, de financement et d'usages dans les dix prochaines années et de doter l'établissement d'outils de planification articulant l'ensemble des travaux permettant de rattraper le retard constaté par la Cour dans sa recommandation n° 11).

Enfin, l'établissement a également progressé dans l'organisation interne de sa fonction bâtiminaire : une mission s'est déroulée à l'automne 2023 qui a permis de réaliser un état des lieux de cette organisation et dresser des pistes d'amélioration. La principale porte sur la création d'une direction du bâtiment en procédant par regroupement de différents services existants (travaux et politique immobilière, accueil sécurité, logistique, informatique) en en redéfinissant les missions de certaines équipes. Le gel de deux supports d'emploi a permis de recruter un directeur—préfigurateur pour mettre en place cette nouvelle organisation. Il prendra ses fonctions le 1^{er} septembre. De même, le recrutement d'un nouveau chef de service d'exploitation et de gestion des espaces viendra compléter le dispositif et faciliter une pleine appropriation des outils de planification immobilière

Avec ces nouvelles avancées, six nouvelles recommandations auront été adoptées d'ici la fin de l'année 2024 (2, 4, 10, 14 et 15) ou début 2025 (11). Sur deux autres, (n° 1 et 8), l'établissement progresse vers une mise en œuvre partielle. Par conséquent, durant cette année, le nombre de recommandations adoptées sera passé de 6 à 12 sur les 15 que compte le rapport.

Comme vous pouvez le constater, l'établissement et ses équipes sont pleinement investis dans la réalisation des recommandations de la Cour.

La préfecture de police de Paris

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la maire de Paris

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'intérieur et des outre-mer

Monsieur le préfet de police de Paris

La délivrance des titres d'identité et de circulation

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'intérieur et des outre-mer

Madame la directrice de l'Agence nationale
des titres sécurisés (ANTS)

Les fonds européens

Réponse reçue à la date de publication

Réponse de la ministre du travail,
de la santé et des solidarités 137

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le président du conseil d'administration
de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Réponse de la ministre du travail, de la santé et des solidarités

La troisième partie de ce chapitre, consacrée au Fonds Social Européen (FSE) dont les crédits sont en partie gérés par mon ministère, appelle de ma part les observations suivantes.

À titre liminaire, le titre de cette troisième partie qui mentionne « la persistance de dysfonctionnements dans la gestion du FSE » ne reflète pas son contenu, qui fait état d'avancées significatives ayant permis la mise en œuvre de la plupart des recommandations de la Cour dans son référé du 19 juin 2019 relatif à la gestion des crédits du FSE. Ce titre mériterait en conséquence d'être amendé.

Trois des cinq recommandations de ce référé portaient sur l'usage des réserves de crédits FSE issues des programmations clôturées par la Commission européenne. La constitution de ces réserves par les autorités de gestion des fonds européens résulte du mode de calcul des remboursements de la Commission européenne qui est déconnecté des paiements effectifs aux bénéficiaires, et leur usage n'est pas encadré par la réglementation européenne. Pour faire suite aux recommandations de la Cour, une mission de l'inspection générale des affaires sociales a été diligentée en 2020 pour évaluer le montant de ces réserves et en proposer des usages. La mission a confirmé la licéité de la constitution de ces réserves et l'opportunité de les affecter à l'octroi d'avances aux porteurs de projet, en particulier ceux issus du secteur associatif. Fin 2022, la Première ministre a donc décidé la constitution d'un fonds d'avances pour les bénéficiaires du programme national FSE+ 2021-2027, alimenté par les reliquats de la programmation 2007-2013. La doctrine d'emploi de ce fonds d'avance a été précisée par une circulaire conjointe de la direction du budget et de la délégation générale à l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) en date du 5 avril 2023. Je considère donc que la recommandation de la Cour d'encadrer l'usage des réserves de manière transparente et conforme à la réglementation a été prise en compte.

La quatrième recommandation du référé de 2019 portait sur l'amélioration du suivi du recouvrement des indus. Comme l'indique la Cour,

cette recommandation a été suivie d'effets, puisque le pilotage du recouvrement des subventions FSE induit perçues par les bénéficiaires a été renforcé, notamment à travers la mise en place fin 2019 d'un nouveau module du système d'information « Ma démarche FSE » permettant de suivre les corrections financières individuelles ainsi que les montants recouverts ou en attente de recouvrement. L'actualisation du recensement des indus prévue fin 2022 mentionnée par la Cour a bien été mise en œuvre.

La dernière recommandation du référé de 2019 invitait le ministère à « donner toute garantie de neutralité aux évaluations menées par Pôle emploi sur des dispositifs cofinancés par les crédits du FSE » et la Cour réitère dans le chapitre ses doutes quant à la neutralité des évaluations produites par Pôle emploi (désormais France Travail). Sur ce point, je souhaite rappeler les éléments de contexte : la Cour avait fait cette recommandation en 2019 après avoir constaté que l'évaluation de l'axe 3 du programme opérationnel national FSE 2014-2020 prenait en compte une étude publiée par Pôle emploi relative à l'accompagnement global cofinancé par le FSE. Le ministère avait fait ce choix en considérant d'une part qu'il n'était pas utile de missionner des prestataires pour doubler cette étude, et d'autre part que le dispositif d'évaluation de Pôle emploi, encadré par un comité d'évaluation ad hoc, présentait les garanties de neutralité nécessaires. Pour le ministère, il s'agit d'une pratique de bonne gestion, consistant à choisir les évaluations à mener au regard des études récentes réalisées par d'autres instances d'évaluation, dès lors qu'elles offrent les garanties requises d'impartialité. Cette pratique ne saurait remettre en cause la neutralité d'ensemble des travaux d'évaluation des programmes nationaux FSE, qui sont réalisés par des prestataires externes sous l'égide d'un comité de pilotage indépendant, qui s'assure notamment de la fiabilité et de l'impartialité des éléments pris en compte dans chacune des études. Cette recommandation peut donc également être considérée comme mise en œuvre.

Enfin, le chapitre évoque des progrès demeurant à réaliser en ce qui concerne le nombre d'organismes intermédiaires, sujet qui n'était pas abordé dans le

référé de 2019. Sur ce point, je souhaite rappeler que le ministère ne peut pas décider unilatéralement de diminuer le nombre d'organismes intermédiaires. En effet, en application de l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'État, en tant qu'autorité de gestion du programme national FSE, est tenu de déléguer la

gestion d'une enveloppe FSE aux conseils départementaux ou aux organismes chargés du pilotage de plans locaux pour l'insertion par l'emploi qui en font la demande. Dans ce cadre, mon ministère peut seulement encourager le regroupement sur une base volontaire de certains organismes intermédiaires, ce qu'il a fait pour la nouvelle programmation FSE+ pour la période 2021-2027.

La numérisation de la demande de logement social

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires	140
Réponse de la directrice du Groupement d'intérêt public du système d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE)	142

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport annuel des suivis des recommandations des juridictions financières relatif au Groupement d'intérêt public du Système national d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE). Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous la réponse que je souhaite donner à cette communication.

S'agissant tout d'abord de la mise en œuvre de la nationalisation du numéro unique (NUN), son retard s'explique par différents facteurs : l'application au niveau local de la réforme des attributions, jugée prioritaire ; les perturbations nées de la crise sanitaire ; enfin, la nécessité de recruter une nouvelle équipe au sein du GIP SNE, à la suite du transfert effectif du système vers cette structure en juillet 2022.

Toutefois, depuis lors, plusieurs scénarii de mise en œuvre du NUN ont été étudiés et des ateliers d'échanges ont été programmés par le GIP SNE avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'Union sociale pour l'habitat (USH) et l'Association des fichiers partagés (AFIPART) avant l'été 2024. Ces travaux ont permis d'identifier les modalités de déploiement présentées en assemblée générale du GIP SNE le 21 juin dernier.

Ce nécessaire processus de concertation a permis de mener des analyses partenariales visant, d'une part, à identifier les spécificités territoriales et à caractériser la faisabilité technique et financière de leur intégration dans un outil national et, d'autre part, à concevoir les scénarii de déploiement de ce numéro unique.

Si la création de ce dernier, à travers le portail grand public (PGP) du GIP SNE, a été validée par les partenaires, l'AFIPART a récemment souligné sa ferme volonté de conserver un rôle d'accompagnement local des demandeurs à la seule échelle des systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande de logement social (SPTA). Cette association a adressé un courrier à la DHUP en ce sens, indiquant par ailleurs qu'une analyse fine devrait encore être menée afin d'identifier les différents coûts liés à la mise en œuvre du NUN, notamment pour les SPTA. L'Assemblée générale du GIP SNE d'octobre 2024 sera l'occasion de présenter les conclusions globales

de l'étude d'impact et les informations devant être mutualisées entre SPTA et SNE. Elle validera les analyses partenariales complémentaires restant à mener, notamment sur les questions financières.

Au bilan, aucun calendrier de déploiement n'est à ce jour validé mais il existe une forte probabilité de mise en œuvre au cours de l'année 2025.

Concernant l'élaboration d'un parcours d'information des demandeurs de logement social et la garantie d'une égalité de traitement des demandes, je tiens à préciser que le GIP SNE a lancé en 2023, en lien avec la DHUP, une série d'enquêtes de satisfaction auprès des guichets enregistreurs, des professionnels et des usagers afin d'améliorer l'accompagnement de ces derniers quelles que soient les modalités de dépôt de leur demande.

Les conclusions de cette étude ont été présentées par le GIP SNE aux associations d'élus le 14 juin 2024 avec la proposition de mener des groupes de travail partenariaux (DHUP, USH, associations d'élus et GIP SNE) visant à définir, pour la fin de l'année 2024, un plan d'actions répondant aux préoccupations exprimées.

Le rôle des guichets a été réinterrogé dans un objectif d'amélioration de l'information aux demandeurs et plusieurs questions ont été soulevées, comme celle du rôle des Services d'informations et d'accompagnement des demandeurs (SIAD), relevant des EPCI, ou encore de la possibilité de renforcer le rôle des bailleurs dans cette mission d'accompagnement au niveau local. Des ateliers de suivi de la mise en œuvre de la réforme des attributions seront parallèlement menés par la DHUP à compter de septembre 2024 avec un panel d'EPCI afin, notamment, d'identifier les leviers d'amélioration de l'information et de l'accompagnement du demandeur à l'échelle de son territoire. Les conclusions de ces ateliers seront ainsi partagées avec l'USH et le GIP SNE pour alimenter le futur plan d'actions à définir avec les partenaires en vue de mieux répondre aux attentes des usagers.

Pour ce qui concerne ses recommandations n° 3, 6 et 9, la Cour des comptes indique que plusieurs mesures ont été prises par le GIP SNE pour sécuriser les données et en accroître la fiabilité (homologation

du SNE, nomination d'un délégué à la protection des données personnelles notamment). À ce titre, je signale que l'homologation du SNE est intervenue le 23 décembre 2023. J'attire aussi votre attention sur la mise en place progressive de plusieurs interfaces de programmation applicative (API) permettant de fiabiliser les informations du SNE présentées aux bailleurs, ou d'alléger la charge déclarative des demandeurs selon le principe « dites-le nous une fois ».

L'API Impôt particulier permettra ainsi au SNE de récupérer le revenu fiscal de référence (RFR) pour les usagers affiliés à France Connect. Une demande a été déposée auprès de l'administration fiscale pour récupérer les données qui concernent ceux qui ne le sont pas encore. Fin juin 2024, l'habilitation du GIP SNE à employer effectivement l'API et à récupérer les données des ménages non affiliés à France Connect était en cours d'instruction par la DGFIP. Dans les derniers mois, la conception du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (PJJ DOLA) a par ailleurs donné lieu à plusieurs réunions entre mes services et ceux de la DGFIP au cours desquelles ont notamment été évoquées les perspectives d'amélioration de l'utilisation des informations fiscales, en particulier la question de la transmission des données relatives au patrimoine des ménages.

L'API permettant l'interconnexion du SNE avec le dispositif de ressources mensuelles (DRM), inscrite à la feuille de route du GIP SNE afin de permettre la mise à jour régulière des revenus mensuels et des prestations sociales perçus par les demandeurs, a fait l'objet de travaux avec la direction de la sécurité sociale (DSS). Un décret modifiant les dispositions réglementaires entourant le fonctionnement du DRM est en préparation, il vise à élargir le champ d'application du partage des données de la DSS avec le GIP SNE dans le domaine du logement. Au plan technique, la récupération des données dans

la base du SNE est programmée pour le quatrième trimestre 2024, de sorte que la visualisation de ces informations sera rendue possible avant la fin de l'année pour les professionnels et courant 2025 pour les demandeurs.

Par ailleurs, le PJJ DOLA, dont l'examen parlementaire a été suspendu suite à la dissolution de l'Assemblée nationale, prévoyait la mise en place d'un échange automatique, entre l'administration fiscale et le GIP SNE, des informations nécessaires à l'instruction des demandes de logement social et au contrôle de la situation des locataires par certains organismes d'habitations à loyer modéré. La prochaine session parlementaire permettra peut-être de donner une suite à ces travaux.

Je souligne aussi les améliorations en cours quant à l'utilisation des données du SNE par les bailleurs. Le dispositif de gestion partagée de la demande, qui sera généralisé au cours du quatrième trimestre 2024, permettra en effet à ces derniers d'actualiser plus régulièrement les données afférentes. Cette mesure est néanmoins conditionnée par la capacité des bailleurs à créer les interfaces avec leurs propres systèmes d'information. Une campagne de communication et un accompagnement spécifique seront programmés par le GIP SNE afin de garantir la parfaite maîtrise de ces enjeux par les bailleurs.

Enfin, s'agissant de l'exploitation des données issues du SNE par les commissions d'attribution de logement (CALEOL), que la Cour des comptes souhaitait voir imposée par la loi, je rappelle que le PJJ DOLA prévoyait initialement une modification en ce sens de l'article L. 441-2 du CCH. Toutefois, après avis du Conseil d'État, cette proposition a été supprimée dans la dernière version du texte transmise au Parlement au motif que cette précision relevait du niveau réglementaire. Cette mesure relèvera donc de la responsabilité du prochain Gouvernement.

Réponse de la directrice du Groupement d'intérêt public du système d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE)

Au point 2-b), la Cour indique que « les mesures correctrices apportées par le GIP SNE pour assurer l'égalité de traitement entre les usagers sont restées insuffisantes ».

Le GIP SNE tient à préciser que ce sujet dépasse largement le périmètre de son intervention défini par sa convention constitutive et ne pourra être traité que par l'application de mesures conjointes de l'ensemble des parties prenantes. La Cour l'a précisé dans ses observations définitives en mentionnant que « la mise en œuvre de telles évolutions ne peut

incomber au seul GIP SNE, mais implique une action coordonnée des nombreux acteurs concernés tels que le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, les bailleurs sociaux, les gestionnaires de SPTA (...). ». Il convient par ailleurs de rappeler le rôle des EPCI dans la mise en œuvre des services d'accueil et d'information des demandeurs, en application des lois Alur, Égalité et citoyenneté, et Elan qui ont positionné puis conforté l'échelon intercommunal comme chef de file en matière d'attributions.

L'insuffisance rénale chronique terminale

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre du travail, de la santé et des solidarités

La prévention et la prise en charge de l'obésité

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre du travail, de la santé et des solidarités

05.

Références aux travaux cités

Rapports cités dans les chapitres de suivi de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

L'impact des recommandations formulées par la Cour des comptes à partir de 12 enquêtes de suivi approfondi des recommandations

- Cour des comptes, *La gestion de la Société forestière de la Caisse des dépôts et consignations*, [rapport particulier](#), février 2016
- Cour des comptes, *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, [communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale](#), octobre 2016
- Cour des comptes, *L'institution des courses*, [rapport public thématique](#), juin 2018
- Cour des comptes, *Les jeux d'argent et de hasard : un secteur en mutation, des enjeux de régulation*, [rapport public thématique](#), septembre 2023
- Cour des comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*, [rapport public thématique](#), octobre 2019
- Cour des comptes, *La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales*, [communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale](#), mai 2020
- Cour des comptes, *L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser*, [rapport public annuel 2020 - Tome I](#), février 2020
- Cour des comptes, *L'École nationale supérieure des Beaux-Arts (ENSBA)*, observations définitives, avril 2020 (non publiées)
- Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris – Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne*, [rapport public thématique](#), décembre 2019
- Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris : enquête de suivi du rapport public thématique publié en 2019 – Exercices 2019-2023*, [observations définitives](#), décembre 2023
- Cour des comptes, *Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures*, [rapport public annuel 2020 - Tome II](#), février 2020

Cour des comptes, *La délivrance des titres d'identité et de circulation*, [communication à la commission des finances du Sénat](#), mars 2024

- Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement*, [communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale](#), mai 2019

Cour des comptes, *La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider*, [rapport public annuel 2019 - Tome I](#), février 2019

Cour des comptes, *Gestion des crédits du Fonds social européen : des dysfonctionnements corriger et des progrès à conforter en matière de performance*, [référé adressé au Premier ministre](#), septembre 2019

- Cour des comptes, *La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser*, [rapport public annuel 2020 - Tome II](#), février 2020

- Cour des comptes, *L'insuffisance rénale chronique terminale : une prise en charge à réformer au bénéfice des patients*, [rapport public annuel 2020 - Tome II](#), février 2020.

- Cour des comptes, *La prévention et la prise en charge de l'obésité*, [communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale](#), décembre 2019

Suivi des recommandations de deux enquêtes communes réalisées dans le cadre du rapport public annuel de 2023

- Cour des comptes, *Organisation territoriale des soins de premier recours*, [rapport public thématique](#), mai 2024

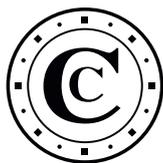
- Cour des comptes, *Mieux coordonner et hiérarchiser les interventions des collectivités territoriales dans l'accès aux soins de premier recours*, [rapport public annuel 2023, seconde partie, chapitre 7](#), mars 2023

Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, [rapport public thématique](#), juillet 2023

- Cour des comptes, *Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau*, [rapport public annuel 2023, seconde partie, chapitre 6](#), mars 2023

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



*La Société a le droit de demander
compte à tout Agent public
de son administration.*

Article 15 de la Déclaration des droits
de l'homme et du citoyen

Retrouvez-nous sur
www.ccomptes.fr



Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 1
T 01 42 98 95 00

