

DEUXIÈME CHAMBRE

S2023-1505

TROISIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'AGENCE NATIONALE DE GARANTIE DES DROITS DES MINEURS (ANGDM)

Exercices 2015-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 15 NOVEMBRE 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
1 UNE ACTIVITÉ COMPLEXE ET EN DECLIN, DES ORGANISATIONS SYNDICALES TRÈS PRÉSENTES	9
1.1 Des conditions d'intervention dans la garantie des droits sociaux et des prestations sanitaires et sociales à clarifier.....	9
1.1.1 Le financement de la garantie des droits sociaux et de l'action sanitaire et sociale par des fonds publics	9
1.1.2 Une population de bénéficiaires qui baissera rapidement.....	12
1.1.2.1 La constitution d'une base de données sur les bénéficiaires	12
1.1.2.2 Les projections sur l'évolution des bénéficiaires des prestations : une division par deux de leur nombre d'ici 2030 et par quatre d'ici 2040	12
1.1.3 Les prestations financées par le programme 174 : des conditions d'intervention à clarifier, une insécurité juridique et financière liée aux contentieux	13
1.1.3.1 Des prestations au régime complexe nécessitant une clarification.....	13
1.1.3.2 Des contentieux qui font courir un risque juridique et financier à l'agence	15
1.1.4 La mise en œuvre d'une action sanitaire et sociale qui nécessite une réflexion sur son évolution	19
1.1.4.1 Une action sanitaire et sociale orientée vers l'aide au maintien à domicile d'une population vieillissante.....	19
1.1.4.2 L'action sanitaire et sociale du régime minier : des prestations plus diversifiées et plus généreuses que celles du régime général	20
1.1.4.3 Une sous-consommation structurelle des prestations de l'ASS.....	21
1.1.4.4 Un accompagnement social des bénéficiaires à repenser dans le cadre de la perspective de fermeture de l'agence	23
1.2 Une organisation qui peut encore être améliorée	24
1.2.1 Des dispositions réglementaires obsolètes	24
1.2.2 Une comitologie qui demeure importante malgré des améliorations.....	26
1.2.2.1 Une comitologie toujours importante	26
1.2.2.2 Des commissions territoriales moins décisionnaires mais qui se réunissent toujours fréquemment.....	28
1.2.3 Une recherche de l'organisation optimale.....	28
1.2.4 Les contrats d'objectifs et de performance (COP).....	29
1.3 La place atypique des organisations syndicales	30
1.3.1 Rôle et financement.....	30
1.3.2 Des contrôles et une base juridique à renforcer	31

2 UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION AVANT UNE FERMETURE PROGRAMMÉE DE L'AGENCE	34
2.1 Une gestion des ressources humaines qui atteindra rapidement ses limites	34
2.1.1 Une complexité inutile	34
2.1.2 Des charges spécifiques pesant sur la masse salariale	35
2.1.3 Une accélération de la réduction des effectifs grâce au non remplacement des départs	36
2.1.4 Une réduction désormais effective de la masse salariale	38
2.1.5 Une dégradation inéluctable de la situation	39
2.2 Une efficience de l'agence en déclin structurel malgré la professionnalisation de sa gestion	39
2.2.1 Une fonction financière professionnalisée mais alourdie par la double comptabilité	39
2.2.1.1 La fiabilisation des processus financiers	39
2.2.1.2 La coexistence de deux budgets et de deux comptes	41
2.2.2 La professionnalisation de l'informatique.....	42
2.2.3 Une exécution budgétaire mieux maîtrisée	43
2.2.4 Des états financiers témoignant de la baisse d'activité de l'agence.....	45
2.2.4.1 Le bilan	45
2.2.4.2 Le compte de résultat	46
2.2.5 La rationalisation immobilière	47
2.2.6 L'inertie des coûts de gestion.....	48
2.2.6.1 Coûts de gestion par rapport aux dépenses d'intervention	49
2.2.6.2 Coûts de gestion par rapport au nombre de bénéficiaires	52
2.3 La nécessité de préparer la fermeture de l'agence	53
2.3.1 Le scénario à écarter du maintien de l'agence avec une évolution de ses missions	54
2.3.2 Un rapprochement avec la CANSSM inopportun.....	55
2.3.3 Un transfert à la CDC des prestations financées par le programme 174 et des avantages en nature, à favoriser	55
2.3.4 Un transfert de l'ASS au régime général de la sécurité sociale à privilégier	56
2.3.5 La rationalisation du paysage minier en faveur des bénéficiaires.....	56
ANNEXES.....	58
Annexe n° 1. Prestations versées au titre des droits sociaux financés par le programme 174	59
Annexe n° 2. Exemples d'amoncellement des textes applicables aux prestations financées par le programme 174.....	62
Annexe n° 3. La doctrine de l'ANGDM sur le droit au retour au logement nature.....	64
Annexe n° 4. Les contentieux sociaux et de la maladie professionnelle suivis par l'ANGDM.....	65
Annexe n° 5. Le plan « bien vieillir » de l'ANGDM.....	72
Annexe n° 6. Les prestations de l'action sanitaire et sociale gérée par l'ANGDM : périmètre et budget consommé.....	73

Annexe n° 7. Le centre de vacances de Saint-Gildas	77
Annexe n° 8. Les prestations sous-consommées de l'ASS et l'audit de cette politique.....	78
Annexe n° 9. Projection des effectifs de l'agence.....	81
Annexe n° 10. Bilans et comptes de résultat simplifiés de l'ANGDM.....	82

SYNTHÈSE

L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) a été créée par la loi du 3 février 2004 pour assurer le versement des droits reconnus aux anciens mineurs – principalement le droit au logement et une prestation de chauffage en lieu et place de leurs anciens employeurs – et financés par l'État (programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*). Elle gère également, depuis 2012, les prestations délivrées aux mineurs et à leurs ayants droit au titre de l'action sanitaire et sociale du régime minier et, depuis 2014, la politique de vacances et loisirs. L'agence gère ainsi près d'une centaine de dispositifs au titre des droits sociaux des mineurs et une vingtaine de prestations d'action sanitaire et sociale (ASS), à destination d'une population d'un peu moins de 110 000 personnes aujourd'hui, majoritairement constituée d'ayants droit (conjoints survivants).

Sur la période contrôlée, l'ANGDM a géré en moyenne de l'ordre de 300 M€ par an au titre du programme 174, en diminution parallèlement à la baisse du nombre de bénéficiaires, et environ 24 M€ au titre de l'ASS. Les effectifs de l'ANGDM sont de moins de 300 agents, eux aussi en diminution régulière.

Des efforts de professionnalisation de l'organisation et de la gestion qui laissent encore des marges d'amélioration, notamment au titre du programme 174

Par rapport à la situation constatée par la Cour lors de son dernier contrôle, des progrès notables ont été réalisés dans l'organisation et dans la gestion de l'agence, particulièrement en matière d'informatique, d'immobilier, de démarche qualité, de maîtrise des risques, de prévention de la fraude ou de contrôle de gestion. D'une manière générale, l'agence remplit correctement ses missions.

Des marges d'amélioration existent néanmoins. Le rôle de l'État doit être clarifié, en confiant explicitement la co-tutelle de l'agence à la direction de la sécurité sociale. Par ailleurs, l'association des organisations représentant les anciens mineurs à la gouvernance de l'agence pourrait être rendue plus efficace par une réduction de la comitologie. Le financement des organisations syndicales par l'agence doit en outre être modifié. En matière financière, le double budget et la double comptabilité (d'un côté le financement issu du programme 174, de l'autre l'ASS financée par la CANSSM) compliquent toujours la gestion.

S'agissant du volet « Programme 174 », l'ANGDM garantit des droits prévus par le statut minier mais également les avantages conventionnels ou résultant de pratiques et d'usages qui avaient cours dans les différentes entreprises minières. Elle doit donc appliquer des règles nombreuses et de niveaux différents, issues de bases disparates et anciennes et présentant une technicité importante. Cette situation est source de complexité, alors que l'agence fait face à la fonte de ses effectifs.

Par ailleurs, elle gère des contentieux nombreux, dont celui des maladies professionnelles, porteurs de risques juridiques et financiers.

Une réflexion à mener sur la mise en œuvre de l'action sanitaire et sociale (ASS)

L'action sanitaire et sociale du régime minier (ASS) comprend des prestations plus diversifiées et globalement plus généreuses que celles du régime général. À l'exception de l'année 2018, qui a connu une surconsommation conjoncturelle des crédits, l'agence enregistre une sous-consommation annuelle d'un certain nombre de prestations sur toute la période contrôlée.

Cette sous-consommation structurelle conduit à s'interroger sur l'adaptation de cette politique aux réels besoins des bénéficiaires, dont l'accompagnement social reste à repenser.

Le déclin inexorable du nombre de bénéficiaires justifie une décision rapide sur l'avenir de l'agence

La population des bénéficiaires et des ayants droits des prestations servies par l'agence est structurellement en déclin. Elle sera divisée par deux d'ici 2030 et s'éteindra à l'horizon 2050. Le nombre des seuls bénéficiaires du programme 174, qui constituent le noyau dur des affiliés, décroît encore plus rapidement. Malgré les efforts de rationalisation de la gestion, les coûts fixes de l'agence connaissent une forte inertie et l'efficience de l'activité de l'ANGDM se dégrade tendanciellement.

Dans ces conditions, le maintien en activité de cet établissement deviendra rapidement difficile à justifier pour gérer un nombre réduit de dossiers. Pour qu'une transition efficace de continuité puisse être mise en œuvre, les décisions de fond doivent être prises sans tarder.

Le scénario du maintien d'un établissement public de l'État, dont les missions seraient complétées, doit être écarté. Les pistes explorées à cette fin concernent en effet des missions déjà prises en charge par d'autres acteurs.

Un rapprochement de l'ANGDM avec la CANSSM a pu être évoqué. Toutefois, comme la Cour le soulignait en 2016, il est également nécessaire de supprimer la CANSSM, dont l'activité se limite aujourd'hui à la gestion d'un réseau de soins qui ne s'adresse plus uniquement aux ressortissants du régime minier.

Il serait ainsi préférable de transférer les activités de l'agence dans deux directions.

D'une part, la gestion des prestations du programme 174 pourrait être assurée par la Caisse des dépôts, qui a développé une compétence dans ce domaine au titre de la gestion du régime de retraite des mineurs.

D'autre part, l'action sanitaire et sociale pourrait être transférée au régime général de sécurité sociale. Cette responsabilité pourrait être assurée par les caisses situées dans les anciens bassins miniers, avec une prise en compte des spécificités de la population des anciens mineurs.

Dès la période 2024-2027, un schéma de fermeture doit être élaboré et arrêté, de façon à ce que les actes juridiques et techniques nécessaires interviennent en 2028 et 2029 pour assurer ces transferts et la suppression de l'agence en 2030.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (ANGDM, 2024) : Publier un règlement d'intervention sur les prestations financées par le programme 174.

Recommandation n° 2. (ANGDM, DGEC, DB, DSS, 2024) : Confier les compétences de l'ANGDM en matière de contentieux des accidents du travail et de la maladie professionnelle à l'agent judiciaire de l'État.

Recommandation n° 3. (ANGDM, 2024) : Réserver le caractère obligatoire de l'évaluation sociale aux prestations les plus importantes.

Recommandation n° 4. (DGEC, DB, DSS, 2024) : Confier explicitement la co-tutelle de l'agence au ministère chargé de la sécurité sociale.

Recommandation n° 5. (ANGDM, DB, 2024) : Mettre un terme au versement de subventions aux organisations syndicales sur la base de l'accord de 2007.

Recommandation n° 6. (DGEC, DB, DSS, ANGDM, 2025) : Préparer le transfert des activités de l'ANGDM à la Caisse des dépôts et au régime général de la sécurité sociale et un plan de fermeture de l'agence à horizon 2030

INTRODUCTION

Créée par la loi du 3 février 2004¹, précisée par un décret du 23 décembre 2004², l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) est un établissement public administratif dont la mission première est de garantir, au nom de l'État, les droits sociaux des anciens mineurs et de leurs ayants droits. Elle exerce également les droits et obligations d'employeurs vis-à-vis des salariés encore en activité au moment de la dissolution de Charbonnages de France, au 1^{er} janvier 2008. Elle s'est par ailleurs vu confier à compter de 2012³ la gestion de l'action sanitaire et sociale (ASS) en faveur des affiliés du régime des mines, à la place de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

Les origines de l'ANGDM

Dans le cadre de l'arrêt programmé de l'exploitation du charbon en France, le « pacte charbonnier » de 1994 a prévu d'une part la fermeture des mines de charbon à horizon 2005 et d'autre part le maintien de l'emploi des mineurs, essentiellement dans le cadre du congé charbonnier de fin de carrière (CCFC), ainsi que des prestations sociales supplémentaires liées au statut minier et diverses prestations conventionnelles. Les autres activités extractives (fer, potasse, uranium...) ont également été mises en extinction dans des conditions similaires.

La rémunération des bénéficiaires du CCFC et la garantie des avantages spécifiques aux mineurs étaient à partir de 1989 gérés par une association d'employeurs régie par la loi de 1901 : l'Association nationale pour la gestion des droits des retraités (ANGR), qui comptait en 2002 plus de 170 000 ressortissants.

Cette structure associative n'apportant pas de garantie de pérennité, le choix a été fait de créer un établissement public national, placé sous la tutelle de l'État par la loi du 3 février 2004 ; l'ANGDM a ainsi pour mission d'assumer les responsabilités de l'employeur en lieu et place des entreprises dissoutes.

C'est un des acteurs de l'écosystème minier, avec la CANSSM, dont l'action se borne aujourd'hui à la gestion d'un réseau de centre de santé (Filiaris) et la Caisse des dépôts et consignations, qui gère le régime de retraite des anciens mineurs. Les prestations maladie et AT-MP sont gérées par la Cnam.

Si la gouvernance et le fonctionnement de l'agence ont été simplifiés, des améliorations restent nécessaires, et ses activités doivent être réexaminées (Première partie). Les progrès constatés dans la gestion de l'agence ne doivent pas faire oublier la nécessité de faire aboutir la réflexion sur son avenir (Deuxième partie).

¹ Loi n° 2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines.

² Décret n°2004-1466 du 23 décembre 2004 relatif à l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs.

³ Décret n° 2012-434 du 30 mars 2012 relatif au régime spécial de sécurité sociale dans les mines.

1 UNE ACTIVITÉ COMPLEXE ET EN DECLIN, DES ORGANISATIONS SYNDICALES TRÈS PRÉSENTES

1.1 Des conditions d'intervention dans la garantie des droits sociaux et des prestations sanitaires et sociales à clarifier

1.1.1 Le financement de la garantie des droits sociaux et de l'action sanitaire et sociale par des fonds publics

Les missions de l'ANGDM

Les missions exercées par l'agence auprès des anciens mineurs et de leurs ayants droit sont le fruit de plusieurs élargissements intervenus depuis sa création.

Les droits sociaux des anciens mineurs et de leurs ayants droits

Elle prend en charge depuis sa création, les prestations délivrées aux bénéficiaires au titre des droits sociaux des anciens mineurs et de leurs ayants droit dans le cadre d'un financement par le programme 174 - *Énergie, climat et après-mines*, piloté par la DGEC.

Cette mission originelle de l'établissement consiste, depuis 2004, dans la garantie des droits sociaux des anciens mineurs et de leurs ayants droit, à laquelle s'est ajoutée, à partir de 2007, la prise en charge des obligations de l'employeur envers les salariés encore détenteurs d'un contrat de travail en lieu et place des exploitants ayant cessé définitivement leur activité, comme Charbonnage de France. L'établissement assume en effet les obligations de l'employeur et toutes les autres obligations sociales des anciennes entreprises minières ayant cessé leurs activités.

Les prestations de l'action sanitaire et sociale

Depuis 2012, l'ANGDM détermine, pour le compte du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines, les orientations de la politique d'action sanitaire et sociale individuelle (dite ASS) au bénéfice des ressortissants de ce régime et en assure la gestion. Depuis 2014, elle gère également la politique de vacances et de loisirs du régime minier. Dans ce cadre, elle attribue des prestations financées par une enveloppe attribuée à l'agence par la CANSSM, la caisse étant elle-même financée par une dotation de la sécurité sociale dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (cf. *infra*).

L'agence gère près d'une centaine de prestations au titre des droits sociaux et une vingtaine au titre de l'action sanitaire et sociale. Les bénéficiaires sont aujourd'hui en majorité des ayants droit (conjoints survivants essentiellement). Cette population est structurellement en décroissance.

Sur la période 2016-2023, l'ANGDM a bénéficié de 2,4 Md€, soit en moyenne 302 M€ par an, au titre du programme 174. Selon les projections établies par l'agence, les engagements

futurs à l'égard des ayants droits portant sur les prestations financées par le programme 174⁴ s'établissent à 4,3 Md €.

Tableau n° 1 : Tableau : financement des droits sociaux par le programme 174 en € (droits sociaux)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Total budget</i>	388 758 477	361 780 015	336 582 242	308 339 307	283 655 491	262 522 514	242 618 751	232 289 757
<i>Nombre de dossiers financés</i>	119 082	112 669	106 026	99 834	93 510	82 997	75 546	nc

Source : ANGDM (chiffres tirés des budgets exécutés 2016-2022 et pour 2023, du budget prévisionnel).

Sur la même période, le montant total du budget alloué à l'ANGDM pour le financement des prestations d'ASS s'est élevé à 193,3 M€ soit un montant moyen annuel de 24,1 M€.

Tableau n° 2 : Financement de l'action sanitaire et sociale par la dotation CANSSM en M€

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Montant M€ (budget exécuté 2016-2022 et budget initial 2023)</i>	26,680	27,112	26,889	26,353	21,768	20,552	21,089	22,947
<i>Nombre de dossiers financés</i>	39 182	39 879	36 920	35 177	30 125	26 366	34 192	nc

Source : ANGDM (chiffres tirés des budgets exécutés 2016-2022 et pour 2023, du budget prévisionnel)

En lien avec la baisse du nombre de dossiers financés (- 37% entre 2016 et 2022), les crédits d'intervention du programme 174 ont baissé de 40 % sur la période contrôlée. Le budget de l'ASS s'est réduit de manière moins forte (-14 %). Cela s'explique par une baisse moins rapide du nombre de dossiers financés par l'ASS (-13 %) ⁵.

Jusqu'à 2022, alors que l'ANGDM a été créée en 2004, le nombre précis de bénéficiaires n'était pas connu. L'ANGDM ne les comptabilisait qu'à travers le nombre de dossiers financés par le programme 174 et l'ASS. Cette comptabilisation ne permettait pas d'isoler les bénéficiaires de plusieurs aides. Des personnes physiques étaient ainsi comptées plusieurs fois ⁶.

Dix-sept ans après sa création, l'ANGDM a enfin engagé des études lui permettant d'identifier le nombre réel de ses bénéficiaires, hors double-compte.

Ainsi, en 2022, le nombre de bénéficiaires était de 108 460 dont :

⁴ Les engagements futurs ainsi définies concernent les prestations d'avantages en nature (logement et chauffage) ainsi que les allocations de retraite anticipée et de rattachement et les allocations relatives aux prestations de service militaire services ouvrier ainsi que le complément de ressources de retraites.

⁵ L'avancée en âge des ressortissants du régime minier se traduit par une diminution de la population totale mais également par une augmentation de recours aux prestations liées au vieillissement et à la perte d'autonomie.

⁶ Ainsi, un bénéficiaire de prestation ASS peut également être bénéficiaire de P174 (56,5 % en 2021 et 53,7 % en 2022 des bénéficiaires de l'agence sont à la fois P174 et affiliés santé, et peuvent prétendre à des prestations ASS).

- 53,7% sont des affiliés du régime minier ayant perçu une prestation financée par le programme 174, nombre en diminution par rapport à 2021 (elle représentait 56,5%) ;
- 17,8% sont affiliés à d'autres régimes de sécurité sociale et ont bénéficié d'une prestation financée par le programme 174 ; cette catégorie est également en baisse par rapport à 2021 (elle représentait 19,4%) ;
- 28,5% sont des affiliés du régime minier qui ont reçu une prestation financée par l'ASS, ce montant étant en hausse (24% en 2021).

Tableau n° 3 : Bénéficiaires des prestations de l'ANGDM (programme 174 et ASS) en 2021 et 2022

	Année 2021		Année 2022	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
<i>Nombre de bénéficiaires P 174 et affiliés santé régime minier de sécurité sociale</i>	63 172	56,5%	58 211	53,7%
<i>Nombre de bénéficiaires P 174 non affiliés santé régime minier de sécurité sociale (régimes autres)</i>	21 724	19,4%	19 350	17,8%
<i>Non P174 et affiliés santé régime minier de sécurité sociale</i>	26 856	24,0%	30 889	28,5%
Totaux	111 762	100%	108 460	100%

Source : ANGDM

Le tableau ci-dessus montre que la faible érosion du nombre total des bénéficiaires s'explique par une évolution divergente du nombre des affiliés au programme 174, qui baisse de 7500 unités (soit -9% en un an), et de celui des non affiliés à ce programme, qui augmente de 4000 unités (soit +15%). Ainsi, la limitation de la baisse d'activité de l'Agence est le fruit d'une augmentation des prestations sociales ordinaires.

Le détail de ces évolutions n'est connu que depuis peu de temps, puisque ce n'est que très récemment que l'ANGDM s'est préoccupée de distinguer les différentes populations de bénéficiaires. Le déclin rapide du noyau dur des bénéficiaires du programme 174 est désormais incontestable.

1.1.2 Une population de bénéficiaires qui baissera rapidement

1.1.2.1 La constitution d'une base de données sur les bénéficiaires

La population des bénéficiaires de l'action sanitaire et sociale et des avantages en nature financés par le programme 174 est une population en extinction ; il n'y a plus d'entrants⁷. Certaines prestations sont réversibles, au décès de l'ancien mineur, à son conjoint survivant.

L'agence connaît de façon précise le nombre de décès de ses bénéficiaires grâce à un accord conclu en 2010 avec la CDC. En revanche, l'évolution à moyen et long terme de ses bénéficiaires était peu connue jusqu'à une date récente.

Une telle connaissance de l'évolution de la population des bénéficiaires a été demandée par les tutelles dans le COP 2020-2022, prolongé d'un an : « *doit être remise une étude sur l'évolution attendue des bénéficiaires (quantitativement, qualitativement, géographiquement) et des effectifs de l'agence (compte-tenu des départs en retraites et de la question des implantations ainsi que de la cartographie des métiers de l'agence)* ».

L'agence s'est pour cela dotée d'une fonction Études et a travaillé en 2021 et 2022 à la mise en place d'une base de données sur les bénéficiaires qui croise les données existantes au sein de l'établissement avec les prestations servies. Le volet de l'étude relatif à l'agence, qui comprend une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, une réflexion sur les missions et sur l'organisation du travail au sein des directions et une réflexion sur l'évolution des relations avec les bénéficiaires, est toujours en cours.

1.1.2.2 Les projections sur l'évolution des bénéficiaires des prestations : une division par deux de leur nombre d'ici 2030 et par quatre d'ici 2040

Accompagnée par un cabinet d'actuariat, un statisticien et un démographe, l'agence a lancé deux études en 2021, l'une portant sur les projections sur les prestations financées par le programme 174 et l'autre sur celles des bénéficiaires de l'ASS. Ces projections montrent une diminution du nombre de bénéficiaires directs ou indirects de plus de moitié d'ici 2030, passant de 108 460 bénéficiaires en 2022 à 53 729 à cette date, et des trois-quarts d'ici 2040.

Tableau n° 4 : Projections des bénéficiaires de l'ANGDM

2022	2025	2030	2035	2040	2045	2050
108 460	83 167	53 729	35 173	22 925	14 163	7 874

Source : ANGDM

Du fait de ce déclin rapide du nombre de bénéficiaires dans un proche avenir, le maintien au-delà de 2030 d'un établissement public avec son personnel, ses budgets et ses implantations

⁷ Les derniers entrants sont les derniers mineurs en activité : les mineurs de la mine de sel de Varangéville, en Meurthe-et-Moselle.

ne peut être envisagé. Il convient de préparer dès maintenant un transfert des missions de l'agence vers d'autres structures en capacité de gérer les dernières prestations jusqu'à la disparition des bénéficiaires concernés (Cf. partie 2).

1.1.3 Les prestations financées par le programme 174 : des conditions d'intervention à clarifier, une insécurité juridique et financière liée aux contentieux

1.1.3.1 Des prestations au régime complexe nécessitant une clarification

L'agence verse aux anciens mineurs ou à leurs conjoints survivants une centaine de prestations (cf. annexe n°1). La plus importante des prestations en volume est l'aide au logement, héritière du logement gratuit des mineurs par les entreprises. Elle prend la forme d'une prise en charge directe du loyer (« logement nature »⁸) ou d'une allocation versée aux bénéficiaires (« logement espèces »). La deuxième dépense la plus importante correspond à la prestation « chauffage ». Ces avantages perdurent au-delà de la date d'entrée en retraite du mineur et bénéficient également au conjoint survivant. Certaines prestations sont liées à des événements particuliers et vont disparaître prochainement. Tel est le cas des montants constitués par un contentieux engagé par les ayants droit des mineurs licenciés pour grève en 1948 et en 1952.

Tableau n° 5 : Prestations financées par le programme 174 (droits sociaux)

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
		Montant CP exécuté annuel	Montant au BI						
Avantages en nature	Prestation logement espèces		81 938 845 €	77 224 411 €	72 993 757 €	68 930 142 €	63 979 366 €	60 871 253 €	58 737 807 €
	Prestation chauffage espèces	304 365 877 €	75 450 738 €	71 679 193 €	66 602 709 €	60 801 247 €	56 259 161 €	56 051 008 €	52 934 476 €
	Prestation logement nature		130 880 632 €	126 698 667 €	119 531 201 €	113 953 710 €	107 938 332 €	101 559 622 €	101 129 024 €
Gestion des Actifs	Actifs	11 985 138 €	9 639 207 €	8 962 323 €	7 103 099 €	6 136 392 €	5 120 355 €	4 206 774 €	4 091 567 €
Prestations de préretrait	Prestations de pré-retraite	71 812 490 €	61 824 404 €	51 629 681 €	41 791 261 €	32 918 351 €	24 338 603 €	18 145 442 €	12 966 883 €
Autres dépenses	Autres dépenses					254 699 €	2 340 852 €	1 692 152 €	2 230 000 €
	Mineurs licenciés 1948 - 1952	594 972 €	2 046 189 €	387 967 €	317 279 €	660 950 €	2 545 845 €	92 500 €	200 000 €
		388 758 477 €	361 780 015 €	336 582 242 €	308 339 307 €	283 655 491 €	262 522 514 €	242 618 751 €	232 289 757 €

Source : ANGDM

Entre 2017 et 2023, la prestation logement en nature représente ainsi 40 % du montant total des prestations servies par l'agence, suivie de celles du logement en espèces (24 %), du chauffage en espèces (22 %) et des prestations de pré-retraite et assimilées (11 %).

Les droits que l'agence garantit sont d'une part ceux qui sont prévus par le statut minier⁹ d'autre part les avantages conventionnels ou résultant de pratiques et d'usages, plus ou moins formalisés, qui avaient cours dans les différentes entreprises minières ainsi que des droits prévus

⁸ L'agence prend ainsi en charge les loyers de 16 792 logements en 2022 en les versant directement aux 168 bailleurs avec lesquels elle a conclu une convention.

⁹ Le statut des mineurs est établi par le décret n° 46-1433 du 14 juin 1946 relatif au statut du personnel des exploitations minières et assimilées

par une trentaine de chartes sociales territoriales qui consacrent les usages en vigueur¹⁰. Les droits varient d'une région à l'autre, en fonction de la substance (charbon, fer, potasse, etc.) et de la situation individuelle du bénéficiaire (ancienneté, qualification professionnelle, situation familiale).

Cette dispersion des règles (cf. annexe n°2) rend l'instruction des demandes complexe et les critères d'attribution des prestations peu transparents. Ainsi, pour l'appréciation des demandes portées par les anciens mineurs ou leurs conjoints survivants qui avaient quitté ou n'avaient jamais occupé un « logement nature » et qui souhaitent en bénéficier, l'agence s'est trouvée confrontée à des dossiers litigieux liés à des instructions qui s'écartaient des règles issues des textes des anciens employeurs. Elle a clarifié en 2021 le droit existant, élaborant récemment une « doctrine » sur le retour au « logement nature » (cf. annexe n°3). La même difficulté se retrouve pour les autres prestations¹¹.

Le départ à la retraite d'un certain nombre d'agents chargés de l'instruction des demandes de prestations financées par le programme 174 représente un enjeu important pour l'agence qui est confrontée au risque d'une perte de mémoire des réglementations disparates à appliquer. Au-delà du logement, il est nécessaire de poursuivre et d'élargir cette clarification des règles applicables aux différentes prestations, non seulement afin de faciliter le traitement des dossiers par les équipes de l'agence, mais également afin de mettre à la disposition des bénéficiaires une information lisible. Un règlement des prestations relevant du programme 174 (232 M€ en 2023) pourrait ainsi être élaboré, à l'instar du règlement national d'action sanitaire et sociale (RNASS – cf. *infra*) qui existe pour les prestations d'ASS (22,9 M€).

L'ANGDM reconnaît le caractère complexe des prestations financées par le programme 174 mais elle estime que celle relative au « logement nature » concentre les difficultés, les autres étant assimilables, selon elle, à des « compléments de ressources » dont les calculs et attributions ont été automatisés dans ses outils de gestion. Elle considère en outre que la population éligible à ces prestations financées par le programme 174 étant en extinction, les bénéficiaires sont identifiés et une communication plus développée aurait un impact limité si ce n'est dans les cas particuliers de changement de logement ou de retour depuis le parc privé vers le parc financé par l'ANGDM.

Toutefois, si la prestation relative à l'attribution du « logement nature » concentre en effet les difficultés, l'ensemble des droits sociaux présente un tel niveau de complexité que leur connaissance est actuellement dépendante du savoir-faire d'agents qui vont partir en retraite dans les prochaines années. Par ailleurs, le fait que la population concernée soit fermée ne s'oppose pas à l'intérêt d'assurer la transparence des règles applicables aux prestations financées par le programme 174. Les ayants droit ont un intérêt à connaître de manière transparente les critères et modalités des droits sociaux auxquels ils peuvent prétendre.

¹⁰ Ces chartes sont annexées au décret n° 2004-1466 du 23 décembre 2004 relatif à la définition des compétences et des missions confiées à l'ANGDM, par arrêté du 7 février 2007.

¹¹ Ainsi, les allocations de préretraite sont particulièrement techniques à maîtriser. Elles nécessitent une connaissance approfondie de la réglementation relative au statut des mineurs et ses développements, notamment les protocoles d'accord et l'environnement réglementaire propre à chaque situation traitée en sus des connaissances en matière de retraite général et de régime spécial des mineurs ainsi que des retraites complémentaires.

De plus, dans la perspective de la fermeture à terme de l'établissement, il est fondamental que les conditions d'attribution de ces prestations soient non seulement bien définies mais également rendues publiques.

Recommandation n° 1. (ANGDM, 2024) : Publier un règlement d'intervention sur les prestations financées par le programme 174.

1.1.3.2 Des contentieux qui font courir un risque juridique et financier à l'agence

1.1.3.2.1 Le contentieux de la maladie professionnelle : une intervention de l'agence à différents niveaux dans un contexte de conflits d'intérêts potentiels

L'agence suit, d'une part, les contentieux (cf. annexe n°4) liés aux prestations financées par le programme 174 (« contentieux sociaux »), mais également, d'autre part, ceux relatifs aux accidents du travail et maladies professionnelles (« contentieux AT-MP) des agents des anciennes entreprises minières qui étaient encore sous contrat de travail au 1^{er} janvier 2008 (date de la dissolution et de la mise en liquidation de Charbonnages de France).

Le contentieux AT-MP se répartit entre, d'une part, les affaires que l'agence suit en propre et, d'autre part, celles pour lesquelles elle intervient en accompagnement de l'État soit en son nom soit en assistance de celui-ci, conformément au partage de responsabilités fixé réglementairement¹². Ce partage de responsabilités a donné lieu à une convention de coopération conclue le 21 novembre 2018 par les ministres chargés des mines et du budget, l'agent judiciaire de l'État et l'ANGDM (cf. schéma en annexe n°4).

Les contentieux des anciens mineurs de charbon qui étaient encore sous contrat de travail au 1^{er} janvier 2008 relèvent de la responsabilité de l'agence, celle-ci s'étant substituée à l'employeur à cette date. L'agence gère ces contentieux en son nom propre, que cela concerne la phase administrative ou contentieuse de la reconnaissance de la maladie professionnelle ainsi que la faute inexcusable de l'employeur.

Pour les anciens mineurs qui étaient déjà retraités au 1^{er} janvier 2008, l'agence traite les dossiers de reconnaissance de maladie professionnelle et la phase de conciliation au nom de l'État (DGEC). En ce qui concerne le contentieux de la faute inexcusable de l'employeur, le rôle de l'agence consiste à assister l'agent judiciaire de l'État (AJE).

Cette répartition des compétences n'est pas optimale. La nécessité de maintenir une position unifiée de l'État impose une communication fréquente et fluide sur les affaires concernées. À cet effet, l'agence multiplie les notes à la DGEC et informe régulièrement l'AJE, ce qui constitue une charge de travail importante pour ses équipes¹³.

¹² Cf article 2-11° du décret n° 2004-1466 du 23 décembre 2004 modifié relatif à l'ANGDM et arrêté du 23 mars 2018 relatif aux missions de l'ANGDM.

¹³ Le service contentieux social de l'ANGDM est basé à Paris. Il est composé de deux juristes. Le service accidents du travail et maladies professionnelles est basé à Freyming Merlebach et est composé de deux juristes (dont la chef de service).

Afin de faciliter la définition d'une position unifiée de l'État, il est recommandé de confier à l'AJE l'intégralité des missions actuellement prises en charge par l'agence dans le contentieux AT-MP. À cette fin, il conviendrait que l'agence, qui dispose des archives concernant la situation des anciens mineurs concernés par ces contentieux, transmette à l'AJE les renseignements nécessaires au traitement des dossiers.

Recommandation n° 2. (ANGDM, DGEC, DB, DSS, 2024) : Confier les compétences de l'ANGDM en matière de contentieux des accidents du travail et de la maladie professionnelle à l'agent judiciaire de l'État.

1.1.3.2.2 Le risque juridique : la divergence des positions entre l'ANGDM et la CANSSM sur la reconnaissance systématique de la maladie professionnelle relative à l'amiante

Parmi les maladies professionnelles les plus courantes chez les mineurs de charbon figurent celles qui relèvent du tableau 30 A et B¹⁴ du code de la sécurité sociale (CSS) relatives aux affections professionnelles consécutives à l'inhalation de poussières d'amiante, et celles qui relèvent du tableau 25 liées à une exposition à la silice.

Dès lors que la maladie est médicalement caractérisée, la CANSSM (depuis 2007) et la Cnam (depuis 2015)¹⁵ reconnaissent systématiquement les maladies professionnelles du tableau 30 A et B du CSS (cf. annexe n°4) déclarées par les anciens salariés de Charbonnages de France.

Lors de la procédure de reconnaissance de la maladie professionnelle (cf. procédure et schéma en annexe n°4) engagée à la demande des mineurs, les caisses de sécurité sociale interrogent ces derniers mais également l'employeur représenté par l'ANGDM. L'agence délivre, pour les affaires qui relèvent de sa compétence propre ainsi que pour le compte de l'État, une attestation d'exposition ou de non exposition au risque à partir des matrices emplois/exposition léguées par Charbonnages de France et des relevés de périodes et d'emplois établis à partir des éléments de carrière du dossier individuel.

L'agence a ainsi établi 390 certificats en 2022 dont 223 mentionnent une exposition et 167 une non-exposition.

En application d'une circulaire établie en 2013 par la CANSSM (cf. encadré suivant), les caisses de sécurité sociale reconnaissent systématiquement l'existence de la maladie professionnelle même lorsque l'ANGDM produit des certificats de non-exposition. Sur le fondement de cette circulaire, l'exposition environnementale aux poussières d'amiante au fond de la mine est ainsi reconnue alors qu'elle n'existe pas dans le tableau des maladies professionnelles 30 du code de la sécurité sociale.

Ses certificats de non-exposition étant privés d'effet, l'ANGDM conteste systématiquement au contentieux les reconnaissances de maladie professionnelle liées à

¹⁴ Conformément aux dispositions de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale (CSS), pour être présumée d'origine professionnelle, la maladie doit être désignée dans un tableau de maladie professionnelle et être contractée dans les conditions mentionnées à ce tableau.

¹⁵ La CANSSM a délégué la branche maladie et accident du travail-maladie professionnelle du régime minier à la Cnam depuis cette date.

l'amiante dans lesquelles elle n'a pas reconnu l'exposition professionnelle et pour lesquelles les caisses n'ont pas recueilli de témoignages attestant de l'exposition à l'amiante.

La circulaire n° 0624 du 24 juin 2013 de la CANSSM

En 2013, le directeur général de la CANSSM a publié une circulaire sur la présomption d'imputabilité de l'affection constatée en milieu professionnelle dans le cadre de l'amiante (tableau 30 A, B et D) à l'attention des services instructeurs. Cette circulaire pose le principe d'une présomption d'imputabilité professionnelle des pathologies de l'amiante les plus fréquemment rencontrées dans le milieu minier (MP30 A, 30 B et 30 D) pour les mineurs ayant travaillé au fond. Il est ainsi indiqué que « (...) vous voudrez appliquer les consignes figurant ci-dessous : Dès lors que le dossier de demande de reconnaissance d'une MP tableau 30 A, 30 B ou 30 D, pour un affilié ancien mineur au fond est complet (...), la décision de prise en charge est systématiquement favorable à l'affilié, par référence à la présomption d'imputabilité (...) l'exposition à l'amiante est avérée non seulement dans le cadre de la fonction exercée mais aussi par une contamination par le biais de particules circulant dans l'atmosphère ».

Le contenu de cette circulaire est contraire à l'esprit du tableau n° 30 « Affections professionnelles consécutives à l'inhalation de poussières d'amiante » qui contient une liste indicative des principaux travaux susceptibles de provoquer ces maladies, sans comporter de condition d'ambiance. Aujourd'hui, cette circulaire est toujours appliquée, même si elle a été retirée du site de la CANSSM.

Les recours effectués par l'ANGDM n'ont pas incidence sur l'ancien mineur¹⁶. Toutefois, la décision obtenue dans le cadre du contentieux de la reconnaissance produit ses effets pour le contentieux de la faute inexcusable de l'employeur, qui correspond au manquement de l'employeur à son obligation de sécurité pour laquelle il a une obligation de résultat selon les articles L452-1 et suivants du code de la sécurité sociale. La politique de contestation systématique de l'agence vise donc à ce que les conséquences d'une éventuelle faute inexcusable de l'employeur (FIE) – qui se traduit par une majoration de la rente et le versement d'indemnités au titre des préjudices subis – ne soient pas à sa charge mais imputées au compte spécial de la sécurité sociale, comme c'est déjà le cas pour la rente ou le capital versé quand une maladie professionnelle est reconnue.

La jurisprudence des juridictions de première instance est généralement favorable à l'agence depuis 2017¹⁷. Ce n'est toutefois pas le cas en appel¹⁸. L'agence attend une décision de la Cour de cassation, qui devrait être rendue d'ici la fin de l'année 2023, pour déterminer si elle continuera à contester les reconnaissances de la maladie professionnelle au titre de l'amiante.

¹⁶ En vertu du principe de l'indépendance des rapports entre la caisse et la victime et la caisse et l'employeur posé par le décret n° 2009-938 du 29 juillet 2009, la contestation de la décision de prise en charge de la maladie professionnelle par l'employeur (représenté par l'agence en son nom propre ou au nom de l'État) ne remet pas en cause les effets de la décision de prise en charge de la maladie professionnelle à l'égard de la victime. C'est un contentieux entre la caisse et l'agence, l'ancien mineur étant indemnisé en fonction de son taux d'IPP dès lors que sa maladie professionnelle a été reconnue.

¹⁷ Ainsi, en 2022, le pôle social du tribunal judiciaire a rendu 87 jugements dont 70 décisions vont dans le sens de l'agence et déclarent la décision de maladie professionnelle inopposable à l'employeur contre 16 décisions qui déclarent la décision de reconnaissance de la maladie professionnelle opposable à l'employeur.

¹⁸ Dans ses jugements, la Cour d'appel de Metz indique qu'en l'absence de preuve contraire que le travail n'a joué aucun rôle dans le développement de la maladie, il convient de considérer que la maladie a une origine professionnelle. En statuant ainsi, la charge de la preuve ne repose pas sur la caisse mais sur l'employeur. De plus, dans un arrêt du 3 décembre 2020, la Cour d'appel de Metz admet une exposition environnementale en indiquant que l'ANGDM « qui admet habituellement l'exposition au risque d'inhalation des poussières d'amiante des

1.1.3.2.3 Les risques financiers liés au contentieux de la faute inexcusable de l'employeur engagés après la reconnaissance de la maladie professionnelle

La reconnaissance d'une faute inexcusable de l'employeur (FIE) donne droit à une majoration de la rente de maladie professionnelle et à l'indemnisation de ses préjudices extra-patrimoniaux (physiques, moraux, d'agrément). Ainsi, des demandes de reconnaissance d'une FIE sont engagées de manière quasi-systématique par les anciens mineurs ayant obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle au titre de l'amiante (cf. schéma annexe n° 4).

La FIE est reconnue dans la majorité des cas¹⁹. La caisse de sécurité sociale fait l'avance des frais correspondant à la majoration de la rente et à l'indemnisation des préjudices, conformément aux dispositions législatives applicables²⁰, et se retourne alors contre l'ANGDM dans le cadre d'une action récursoire.

Pour les affaires relatives à des taux d'IPP de 5 %, la majoration étant forfaitaire, l'ANGDM peut en déduire le montant qu'elle devra verser en fonction des contentieux perdus. En revanche, pour les dossiers impliquant un taux d'IPP supérieur, le calcul de la majoration est fonction d'informations dont l'agence ne dispose pas et qui relèvent des caisses. Les décisions de justice chiffrent le montant des préjudices à payer mais n'indiquent pas le montant de la rente majorée. L'agence ne peut donc pas connaître le montant à payer avant que la caisse lui en demande le remboursement.

La majoration de rente peut être très élevée, dépassant parfois 450 000 euros pour un dossier. Entre 2018 et fin 2022, l'agence a ainsi remboursé 3,5 M€ aux caisses. Pour autant, les actions récursoires peuvent être engagées avec retard. Par exemple, entre 2017 et 2020, le montant des condamnations s'élevaient à 1,3 M€ mais fin 2020, les caisses n'avaient exercé leur action récursoire qu'à hauteur de 313 000 €. Cette dernière difficulté est en cours de résolution, les caisses se montrant désormais plus régulières dans leurs actions récursoires.

Face à cette situation, l'agence provisionne des dépenses avec une incertitude qui reste importante.

1.1.3.2.4 Un risque de conflit d'intérêts découlant de la composition des conseils d'administration de l'ANGDM et de la CANSSM

Un des administrateurs de l'ANGDM représentant d'une organisation syndicale siège également en tant qu'administrateur au sein de la CANSSM et a ainsi à connaître des recours engagés par l'agence lorsque ceux-ci sont discutés par le conseil d'administration de la Caisse. Un autre administrateur de l'ANGDM est suppléant au conseil d'administration de la CANSSM et un administrateur suppléant à l'agence est également suppléant à la CANSSM. Lorsque l'ANGDM saisit la commission de recours de la CANSSM, la composition paritaire de cette

électromécaniciens travaillant en taille, de sorte que les mineurs travaillant dans leur entourage mais à d'autres fonctions subissaient nécessairement cette contamination » ; elle a également considéré que « à supposer même que le salarié n'ait pas utilisé lui-même des outils ou matériels contenant de l'amiante et il est établi qu'il a travaillé quotidiennement dans ses sites dans lesquels il est constant qu'étaient utilisées des installations et machines contenant de l'amiante qui en fonctionnant libéraient des fibres d'amiante ».

¹⁹ En 2021, neuf jugements sur 52 décisions rendues n'ont pas reconnu la FIE. En 2022, treize jugements sur 74 décisions rendues n'ont pas reconnu la FIE.

²⁰ Article L. 452-3, alinéa 3, du code de la sécurité sociale.

instance aboutissant systématiquement à un désaccord, les dossiers remontent ensuite vers le conseil d'administration de la CANSSM.

Ce positionnement révèle un risque de conflit d'intérêts. Même si cette situation ne concerne actuellement qu'un seul administrateur, elle pourrait en concerner plusieurs à l'avenir, aucune étanchéité entre les deux entités n'étant organisée au niveau de leurs administrateurs.

1.1.3.2.5 Un volume de contentieux de la maladie professionnelle en hausse

Alors que les contentieux sociaux baissent régulièrement depuis plusieurs années (passant de 1 301 dossiers fin 2015 à 143 au 31 décembre 2022), tel n'est pas le cas des contentieux de la reconnaissance de la maladie professionnelle et de la faute inexcusable de l'employeur (cf. annexe n°4).

Ces contentieux ont presque doublé depuis 2018 (300 dossiers au 31/12/2018, 560 dossiers en 2022). Parmi ceux-ci, les dossiers de FIE augmentent régulièrement depuis 2018 (8 contentieux ; 164 en 2019 ; 192 en 2020 ; 230 en 2021 ; 244 en 2022). Le montant des condamnations remboursées à la caisse de sécurité sociale a connu une augmentation de 995 % en 2022 par rapport à 2018 (1,5 M€ contre 142 000 €), et une estimation du montant à payer fin 2023 de 1,8 M€.

1.1.4 La mise en œuvre d'une action sanitaire et sociale qui nécessite une réflexion sur son évolution

1.1.4.1 Une action sanitaire et sociale orientée vers l'aide au maintien à domicile d'une population vieillissante

La prise en charge de la compétence de l'agence en matière d'ASS s'effectue dans le cadre du plan « Bien-vieillir » adopté par l'agence en 2015 (cf. annexe n° 5) et du contrat d'objectifs et de performance signé avec les tutelles. Les priorités définies par l'agence sont de favoriser le maintien à domicile d'une population vieillissante, la détection des situations de fragilité et les personnes à bas revenus.

Les crédits alloués à l'ASS sont limitatifs. Le montant annuel de la dotation d'ASS attribuée à l'agence *via* la CANSSM est déterminée, dans le cadre de l'enveloppe pluriannuelle définie dans la COG de cette caisse, par référence au montant du budget initial de l'année précédente et par l'application d'un coefficient fixé par arrêté des ministres chargé de la sécurité sociale et du budget, établi en fonction de l'évolution annuelle du nombre de bénéficiaires du régime minier et du taux d'inflation figurant dans la loi de finances²¹.

Les prestations sont réparties dans quatre sous-sections budgétaires correspondant à des risques : le 22 B²², les accidents du travail et la maladie professionnelle, la maladie et la

²¹ Cf. décret n° 2022-41 du 17 janvier 2022 modifiant l'article 219 du décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines.

²² Les aides du 22b correspondent aux prestations d'aide au transport et aux cures thermales anciennement définies par l'article 22B du décret du 24 décembre 1992 supprimé par le décret du 31 décembre 2009

vieillesse qui inclue également la politique vacances loisirs (PVL). Une vingtaine de prestations d'action sanitaire et sociale sont ainsi financées (cf. annexe n° 6).

La liste des prestations ouvertes aux affiliés du régime minier et les conditions d'éligibilité sont définies par un règlement national de l'action sanitaire et sociale (RNASS), révisable selon les orientations et priorités définies par le conseil d'administration.

Sur la période 2016-2023, les prestations de l'action sanitaire et sociale consommées (2016-2022) et programmées (2023) représentent un montant total de 193,3 M€. Les prestations de la branche vieillesse représente 72 % de ce montant, la politique vacances loisirs et la branche maladie 11 % chacune, et les prestations du 22B, 6 %.

La prestation d'aide-ménagère à domicile (branche vieillesse) constitue le volume le plus important des aides attribuées aux bénéficiaires, avec un montant total de 104,2 M€ sur la période 2016 à 2022.

Le transfert des compétences depuis 2014 en matière de politique de vacances ne s'est pas accompagné d'un transfert des éléments immobiliers. L'équipement au cœur de la politique de vacances de l'ANGDM est constitué d'un centre de vacances à Saint-Gildas dont le propriétaire reste la CANSSM. La persistance sur une durée aussi longue (dix ans) d'une utilisation de ce centre de vacances dans le cadre d'un prêt à usage alors que l'équipement concerné représente l'outil permettant la mise en œuvre des séjours longs proposés par l'ANGDM est révélateur du caractère incomplet du transfert d'un certain nombre de compétences à l'agence par la caisse (cf. annexe n°7).

1.1.4.2 L'action sanitaire et sociale du régime minier : des prestations plus diversifiées et plus généreuses que celles du régime général

L'ASS gérée par l'agence est composée de prestations plus diversifiées et globalement plus généreuses que le régime général ; elle comporte en outre des prestations spécifiques, comme l'aide aux frais de transport chez un professionnel, ou les frais de transport et d'hébergement dans le cadre des cures thermales. L'aide aux proches aidants ainsi que les dons aux centenaires, les conseils en ergothérapie et la politique de vacances et de loisirs figurent également parmi les prestations spécifiques offertes aux affiliés du régime minier.

De plus, les prestations donnent lieu à l'élaboration de plans d'aide plus généreux que ceux du régime général, en nombre d'heures prescrites et en montant de l'aide²³. Le montant moyen versé par bénéficiaire augmente alors que le nombre de bénéficiaires diminue : ainsi, entre 2016 et 2021, le nombre de bénéficiaires est passé de 39 182 à 26 366, alors que sur la même période le montant moyen par bénéficiaires a augmenté de 681 € à 779 €. Un élément conjoncturel explique la baisse du montant moyen en 2022, en lien avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires durant cette année, les administrateurs ayant décidé d'ouvrir une aide

²³ Ainsi, par exemple, l'aide-ménagère à domicile donne lieu à soutien jusqu'à 20h/mois pour une personne seule et 30h/mois s'il y a plusieurs occupants alors que la pratique de la Cnav se limite à des plans de 8 à 14h/mois suivant l'état de santé du demandeur. Autre exemple : les plans d'aides personnalisés de la Cnav sont plafonnés à 3000 € par mois y compris la participation de l'assuré et à 1 800€ pour les plans non urgents ; aucun plafond de ce type n'existe dans le régime minier dans lequel les affiliés peuvent cumuler plusieurs types d'aides.

exceptionnelle de 75 € aux affiliés ayant de bas revenus pour un montant égal aux crédits non consommés en fin d'exercice (cf. *infra*).

Tableau n° 6 : Montant moyen par bénéficiaire (ASS hors PVL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant €	26 680 396	27 112 469	26 889 533	26 353 076	21 768 557	20 552 056	21 089 919
Bénéficiaires	39 182	39 879	36 920	35 177	30 125	26 366	34 192
Montant moyen €	681	680	728	749	723	779	617

Source : à partir des chiffres de l'ANGDM

1.1.4.3 Une sous-consommation structurelle des prestations de l'ASS

À l'exception de l'année 2018, marquée par une surconsommation conjoncturelle des crédits de l'ASS, les actions de l'ASS donnent lieu à une sous-consommation annuelle des crédits d'un certain nombre de prestations sur toute la période contrôlée. La pandémie a accru la sous-consommation mais n'en est pas le facteur explicatif. La tendance à la sous-consommation des prestations préexistait à la crise sanitaire et continue à se constater dans les budgets 2021 et 2022. Cette sous-consommation structurelle conduit à s'interroger sur l'adaptation de cette politique aux réels besoins des bénéficiaires.

La possibilité de reporter d'une année sur l'autre les crédits non consommés qui figurait dans la COG 2018-2021²⁴ de la caisse permettait de masquer quelque peu cette sous-consommation. Ainsi, un montant de crédits d'intervention de 2,1 M€ (CP), correspondant aux crédits des prestations individuelles non consommés en 2019 et en 2020 a été reporté dans le budget 2021 de l'ASS. En 2022, à nouveau confrontés à une prévision de sous-consommation des prestations de l'ASS, les administrateurs ont décidé d'octroyer une aide financière à l'ensemble des affiliés ayant des bas revenus (cf. *supra*). La nouvelle COG a rendu le mécanisme du report non automatique puisqu'il faut désormais obtenir l'accord préalable des deux conseils d'administration (celui de l'agence et de la CANSSM) et de la direction de la sécurité sociale pour reporter les crédits.

De plus, la fongibilité de certaines aides est toujours utilisée (report des crédits des prestations appartenant à la même branche), masquant le manque d'attractivité d'un certain nombre de prestations. Ainsi, les crédits des prestations du 22B, en sous-consommation chronique (aide au transport et cures) sont régulièrement utilisées pour abonder les crédits de la branche maladie. De même, les crédits de la politique de vacances et de loisirs sont utilisés pour augmenter le montant des aides de la branche vieillesse.

Prestation la plus importante en volume, l'aide-ménagère à domicile représente un niveau de consommation des crédits de 12,8 M€ en 2022 contre 14,6 M€ dans le budget initial.

²⁴ La COG 2018-2021 stipule que « chaque année, après clôture des comptes de la CANSSM, les crédits limitatifs qu'elle n'a pas consommés au titre de l'année N-1 peuvent donner lieu à report sur l'exercice suivant afin d'être affectés à des dépenses à caractère non pérenne. Ces crédits augmentent à due concurrence le montant des autorisations de dépenses de l'exercice N. Ils donnent lieu à présentation d'un budget rectificatif au conseil d'administration ».

La sous-consommation de cette prestation s'explique selon l'agence par la baisse du nombre des bénéficiaires et le vieillissement de la population qui bascule dans l'accompagnement départemental au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA²⁵), mais également par les difficultés des associations à recruter du personnel.

Confrontés à la sous-consommation persistante d'un grand nombre de prestations, l'agence n'a pas engagé de réflexion sur sa politique d'action sanitaire et sociale. Pourtant, la nécessité d'engager une telle réflexion a été mentionnée à plusieurs reprises.

À la demande des organisations syndicales, un audit avait été demandé en 2020 aux administrations centrales. Cet audit, qui devait comporter un volet consacré à l'analyse des besoins, aurait pu être le prélude à cette réflexion, mais après avoir été annoncé par les tutelles, il n'a finalement pas été conduit (cf. annexe n° 8).

Cette absence d'audit a conduit le conseil d'administration de l'agence à internaliser la démarche, le 26 novembre 2020. Réunis en séminaire le 6 juillet et le 21 octobre 2021, les administrateurs ont pris connaissance des éléments rétrospectifs sur l'utilisation de l'ASS depuis 2015 et d'une projection de 2022 à 2025. Ces travaux ont donné lieu à des conclusions arrêtées par les administrateurs le 30 novembre 2021: confirmation de la priorité à accorder à l'aide au maintien à domicile (à travers les prestations d'aide à domicile, de portage des repas, téléalarme et aide au retour à domicile après hospitalisation), nécessité de continuer à favoriser les affiliés à bas revenus, caractère suffisant du nombre des prestations et nécessité de ne pas modifier « *trop profondément le RNASS* » afin de garantir une information efficace des bénéficiaires, nécessité de conforter le rôle clé des assistantes sociales, maintien de la politique vacances et loisirs avec une attention aux actions de proximité et amélioration de la coordination entre l'action sociale individuelle et collective. Ces réflexions internes et la définition des priorités par les administrateurs ne sauraient constituer la réflexion de fond sur l'articulation entre les prestations figurant dans le RNASS et les besoins de la population minière.

En septembre 2022, le même questionnement surgit à nouveau lors de la réunion du CNASS durant laquelle le président de l'agence a demandé aux administrateurs « un retour rapide » pour « *des aides ponctuelles comme pour des modifications pérennes à prévoir dans le RNASS* ». Lors de la réunion du conseil d'administration d'octobre 2022, les administrateurs et le directeur général conviennent de la nécessité d'engager une réflexion de fond sur le sujet mais sans la mettre en œuvre.

L'ANGDM indique mettre en place des démarches afin de parvenir à un pilotage plus fin des crédits d'ASS (base de données prospective, institution d'une réserve de sécurité de 6 à 7%, ajustement du RNASS validé par le CA de l'établissement le 16 juin 2023, rapprochement d'autres régimes pour étudier comment atteindre une consommation des crédits d'ASS de plus de 90%).

²⁵ L'APA est financée par les départements et sert à payer soit les dépenses nécessaires pour rester au domicile, soit le tarif dépendance de l'établissement médico-social (exemple : Ehpad) pour personnes âgées dépendantes. L'aide ménagère à domicile est incompatible avec l'APA, selon la décision prise par l'agence.

1.1.4.4 Un accompagnement social des bénéficiaires à repenser dans le cadre de la perspective de fermeture de l'agence

En plus des crédits affectés aux prestations individuelles, l'agence reçoit des crédits pour financer les emplois des assistantes sociales, celles-ci mettant en œuvre l'accompagnement social au titre de l'ASS. L'effectif des assistantes sociales, en personnes physiques, est en baisse sur la période. Malgré cette baisse, l'effectif reste conséquent et se traduit par un coût de gestion de l'ASS par prestation très élevé. L'intervention des assistantes sociales ne porte pas que sur l'identification des prestations à servir aux bénéficiaires en fonction de leur situation. Elle s'inscrit dans le cadre plus large de l'accès aux droits des patients, l'accès à l'aide, la prévention de la perte d'autonomie et le repérage des publics vulnérables, ce qui se traduit par un accompagnement social personnalisé des bénéficiaires et notamment par des visites à domicile.

Le coût que représente le réseau des assistantes sociales place l'ASS du régime minier à un niveau très élevé de coûts de gestion, la masse salariale représentant 13% du montant des prestations individuelles servies aux bénéficiaires.

Tableau n° 7 : Part du coût salarial des assistantes sociales dans le montant des prestations d'ASS (hors PVL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Effectifs</i>	64	62	57	53	52	49	47
<i>Masse salariale</i>	3 303 244	3 282 054	3 014 492	2 793 008	2 757 730	2 560 044	2 527 160
<i>Montant des prestations (hors vacances et loisirs)</i>	23 671 223	24 175 956	23 944 057	23 445 254	20 047 350	18 279 416	18 752 206
<i>% masse salariale/ prestations</i>	14%	14%	13%	12%	14%	14%	13%

Source : Cour des comptes à partir des chiffres de l'ANGDM

Les coûts de gestion élevés de l'ASS justifient que l'agence mutualise son réseau d'assistantes sociales avec les autres régimes. Cette évolution est d'autant plus nécessaire dans la perspective de la préparation d'un plan de fermeture (cf. *infra*).

La mutualisation des assistantes sociales est d'ores et déjà prévue dans le cadre de la convention conclue par l'agence avec la CANSSM. Ce partenariat prévoit l'intervention de ses assistantes sociales au bénéfice de l'ensemble des patients des établissements du réseau Filieris, y compris la population non minière. Cette démarche doit être encouragée.

L'agence est par ailleurs partie prenante du groupement inter-régime de coopération sociale et médico-sociale Atout prévention Rhône-Alpes, créé en 2012. Dans ce cadre, le service social de l'agence effectuait des évaluations sociales pour le compte de l'inter-régime, contre rémunération²⁶. Depuis la fin de l'année 2022, la diminution du nombre d'assistantes sociales sur le secteur concerné a conduit à mettre un terme à ces évaluations mais l'agence reste membre du groupement.

²⁶ En moyenne 360 évaluations par an, chaque évaluation étant rémunérée à 122 € en 2022.

En sens inverse, le recours à des partenariats avec des tiers permettrait à l'agence de couvrir des zones géographiques dans lesquelles le nombre de ses ressortissants ne justifie pas l'existence d'une implantation permanente. Elle envisage plusieurs solutions pour cela : le conventionnement avec des structures évaluatrices, le partenariat avec des assistantes sociales libérales (ce qui est en cours à l'échelle d'un seul territoire – Pau – actuellement) et le rapprochement avec d'autres structures telles que les départements et les centres communaux d'action sociale notamment.

Par ailleurs, il convient également que l'agence rationalise davantage l'évaluation sociale, qui permet d'appréhender la situation globale d'un bénéficiaire (son niveau d'isolement, son état de dépendance, son habitat etc...) conduite par les assistantes sociales. En imposant dans son RNASS la mise en place préalable d'une évaluation sociale pour un grand nombre de prestations, alors que la nature d'un certain nombre d'entre elles ne le justifie pas, l'agence mobilise son réseau de façon trop intense tout en perdant en efficacité.

Il est ainsi recommandé à l'agence de réduire la liste des prestations nécessitant une évaluation sociale préalable. L'agence indique être ouverte à une réflexion en ce sens et considère que lorsque le bénéficiaire est déjà connu du service social, certaines prestations pourraient prévoir une évaluation sociale moins approfondie et plus brève et ajoute que certaines évaluations pourraient aussi être réalisées par d'autres personnes que les assistantes sociales. L'agence est invitée à faire preuve de davantage de détermination dans son approche et ne pas lier l'obligation d'une évaluation sociale au caractère connu ou non du bénéficiaire lorsque la nature de la prestation ne le justifie pas.

Recommandation n° 3. (ANGDM, 2024) : Réserver le caractère obligatoire de l'évaluation sociale aux prestations les plus importantes.

1.2 Une organisation qui peut encore être améliorée

1.2.1 Des dispositions réglementaires obsolètes

La tutelle des ministres chargés des mines et du budget est exercée respectivement par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et par la direction du budget (DB)²⁷. En outre, la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) sont représentées au conseil d'administration de l'agence.

²⁷ L'article 9 du décret du 23 décembre 2004 vise, de manière obsolète, le directeur des ressources énergétiques et minérales. De même, le rôle de commissaire du Gouvernement est exercé dans les faits par le sous-directeur des marchés, de l'énergie et des affaires sociales.

La DSS est *de facto* considérée comme une administration de tutelle par l'agence²⁸. Au demeurant, le ministère chargé de la sécurité sociale est amené à jouer un rôle dans la définition des missions de l'agence²⁹.

À l'inverse, il apparaît que la DHUP n'est presque jamais représentée aux conseils d'administration de l'ANGDM, dont l'action en matière de logement n'interfère pas avec les dispositifs qu'elle pilote.

Les dispositions règlementaires devraient être revues, afin que le ministère chargé de la sécurité sociale exerce la cotutelle de l'agence³⁰ et que la DHUP ne soit plus représentée au conseil d'administration.

Par ailleurs, comme l'activité de l'ANGDM est essentiellement sociale, la présence de la DGEC parmi les tutelles ne s'explique désormais plus que par des raisons historiques. Toutefois, supprimer dès aujourd'hui la tutelle de la DGEC rendrait nécessaire une modification de la structure budgétaire, sans grande utilité transitoire au regard de la préparation de la fermeture de l'agence, qui doit être privilégiée.

Par ailleurs, la composition du conseil d'administration devrait être actualisée. Le décret du 23 décembre 2004 mentionne encore parmi les administrateurs de l'agence :

- le directeur des ressources énergétiques et minérales, poste qui n'existe plus sous cette dénomination ;
- le président de la chambre syndicale des industries minières, aujourd'hui dissoute (le poste d'administrateur est donc vacant) ;
- le président de Charbonnages de France, dont le poste a été dévolu à la liquidation de l'entreprise à la PDG puis à la DRH du bureau de recherche géologique et minier (BRGM), cette dernière, aujourd'hui à la retraite, occupant toujours ce siège³¹ ;
- le président de la société des mines de potasse d'Alsace (MDPA), dont le poste est aujourd'hui occupé par la liquidatrice de cette entreprise, qui a vocation à disparaître ;
- le président du conseil d'administration de la CANSSM, dont l'avenir est incertain³².

Une actualisation des dispositions règlementaires permettrait notamment de remédier à la vacance créée par la dissolution de la chambre syndicale des industries minières. Elle serait

²⁸ À titre d'exemple, le courrier du 24 juillet 2020 par lequel le directeur général présente des pistes de simplification de l'organisation de l'agence (budget unique) est adressé par le directeur général à la DB, à la DGEC mais aussi à la DSS (ainsi qu'à la DGFIP). En retour, le courrier de la DGEC du 8 juillet 2022 validant la prorogation du COP de l'agence émane de la DGEC, de la DB et de la DSS.

²⁹ Le décret du 23 décembre 2004 permet ainsi au ministre chargé de la sécurité sociale de demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du conseil d'administration (article 10) et lui confère un rôle de proposition dans la désignation du président (article 9) et du directeur général (article 13) de l'agence (conjointement avec le ministre chargé des mines). En outre, le décret du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines (article 218) prévoit l'approbation du règlement national d'action sociale et sanitaire par les deux ministres de tutelle de l'agence mais également par le ministre chargé de la sécurité sociale.

³⁰ À titre d'exemple, l'Enim, organisme chargé du régime spécial de sécurité sociale des marins, est placé sous la tutelle des ministres chargés de la mer, de la sécurité sociale et du budget (article 1^{er} du décret n° 2010-1009 du 30 août 2010).

³¹ S'agissant de Charbonnages de France comme des MDPA, le décret précise que leur siège échoie à une personnalité qualifiée désignée par le Gouvernement après la cessation d'activité de ces entreprises.

³² La suppression de la CANSSM, déjà envisagée en 2012, a été recommandée par la Cour dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2016. Une réflexion est en cours en vue d'un rapprochement avec la Cnam, selon des modalités qui restent à définir.

aussi l'occasion de donner suite à la recommandation formulée par la Cour en 2014, tendant à assurer que les représentants de l'État disposent de la majorité des voix au sein du conseil d'administration³³ et de remédier aux autres lacunes alors relevées (absence de disposition applicable en cas d'empêchement du président, ni d'interdiction formalisée de nommer à la présidence un bénéficiaire du régime minier).

Recommandation n° 4. (DGEC, DB, DSS, 2024) : Confier explicitement la co-tutelle de l'agence au ministère chargé de la sécurité sociale.

1.2.2 Une comitologie qui demeure importante malgré des améliorations

1.2.2.1 Une comitologie toujours importante

Des mesures ont visé à remédier au manque d'efficacité du conseil d'administration relevé par la Cour en 2014 :

- le décret du 28 décembre 2017 a modifié les compétences respectives du président et du directeur général, pour donner à ce dernier la capacité de décider d'engager des actions en justice ;
- entre 2019 et 2022, trois délibérations ont précisé les seuils de délégation du conseil d'administration au directeur général, dans le sens d'une plus grande responsabilité de ce dernier ;
- par ailleurs, le comité d'audit prévu par le décret de décembre 2004 mais dont la Cour observait en 2014 qu'il n'avait pas encore été mis en place, l'a finalement été en 2019.

Pour autant, le nombre d'instances n'a pas été substantiellement réduit, même si leur fonctionnement semble désormais plus fluide. Les deux commissions consultatives prévues par le règlement intérieur du conseil d'administration³⁴, la commission nationale d'action sanitaire et sociale (Cnass) et la commission nationale des prestations et des relations avec les ayants droit (Coprada), n'ont pas connu de modification substantielle. Elles ont essentiellement un rôle préparatoire aux réunions du conseil d'administration et permettent d'alléger ces dernières.

Deux représentants de chaque syndicat sont généralement présents mais l'État n'est le plus souvent représenté que par la DGEC s'agissant de la Coprada ou par la DSS s'agissant de la Cnass et par le contrôleur budgétaire. Les personnalités qualifiées sont quant à elle rarement présentes.

³³ Dans les faits, cette situation n'est généralement pas bloquante, les personnalités qualifiées votant habituellement comme les représentants de l'État. En outre, le décret du 23 décembre 2004 (art.12) confère au commissaire du Gouvernement et au contrôleur budgétaire un pouvoir d'opposition aux délibérations adoptées par le conseil d'administration.

³⁴ Ces deux commissions sont présidées par le président du CA et comprennent les mêmes représentants de l'État et les mêmes personnalités qualifiées, mais deux représentants par organisation syndicale. Le directeur général de l'agence, accompagné le cas échéant des directeurs compétents, et l'agent comptable assistent de droit aux réunions.

S'agissant de la Cnass, la modification du règlement intérieur du CA au 1^{er} janvier 2018 a prévu des règles de vote permettant d'assurer une majorité aux représentants de l'État³⁵. Une telle règle n'est pas prévue s'agissant de la Coprad.

La Coprad et la Cnass se réunissent chacune habituellement cinq fois par an, avant les réunions du CA. L'agence pourrait fusionner ces deux commissions. Outre le gain administratif qu'une telle mesure représenterait, elle aurait des conséquences pratiques, en réduisant la nécessité de déplacement des administrateurs. Le cas échéant, la composition de l'instance unique ainsi créée pourrait être ajustée afin de permettre aux organisations syndicales de désigner des représentants ayant une connaissance suffisante des sujets abordés. Incidemment, une réduction du nombre de réunions des instances nationales permettrait une économie au titre des remboursements aux administrateurs.

Une prise en charge coûteuse et chronophage des frais de déplacement et d'hébergement

L'agence prend en charge les frais de déplacement, de repas et d'hébergement exposés par les représentants des organisations syndicales dans le cadre de réunions qu'elle organise, que ce soit au titre des instances nationales ou des commissions territoriales³⁶. Compte tenu de l'organisation géographique de l'agence, ces réunions donnent lieu à des remboursements importants.

En 2022, les services de l'agence ont traité 226 demandes de remboursement à 55 personnes différentes, pour des montants allant de moins de 1 € à plus de 800 € et un total de 37 819,77 €³⁷.

Par ailleurs, si le règlement intérieur prévoit que le remboursement des frais de déplacement se fait sur la base du tarif SNCF en 2^{ème} classe, les administrateurs voyagent fréquemment en 1^{ère} classe, l'état de remboursement correspondant précisant que « *le prix est supérieur en 2nd* ». Pour certains administrateurs, cette configuration tarifaire inhabituelle semble même systématique. *A contrario*, le président de l'agence voyage systématiquement en 2nde classe.

En revanche, la commission du fonds national d'aide et de secours a été supprimée. Ce fonds (Fnas), historiquement alimenté par une participation volontaire des mineurs, n'est aujourd'hui plus alimenté et le reliquat³⁸ est utilisé pour aider les ressortissants de l'agence s'installant en Ehpad à payer la garantie demandée par les établissements³⁹. Il est désormais géré par la Cnass.

Le comité d'histoire existe toujours mais ne représente un enjeu ni en termes budgétaires ni au regard de la charge de travail pour l'agence. Enfin, la commission de recours et de conciliation, qui a pour mission de traiter « *des dossiers individuels des ayants droits qui n'entrent pas dans le strict respect de la réglementation* » existe toujours. Ses décisions

³⁵ Aux termes de cette règle, les OS disposent d'une voix chacune, quelle que soit le nombre de leurs représentants présents, le nombre de voix exprimée au nom de l'État est toujours égal à 4 et les PQ absente peuvent donner mandat à une autre PQ.

³⁶ La prise en charge est prévue par référence aux règles applicables aux agents de l'État. Toutefois, une prise en charge forfaitaire des frais d'hébergement (115,75 €) est prévue pour la participation au conseil d'administration, aux commissions nationales (Cnass et Coprad), au comité d'audit et aux groupes de travail, sur simple présentation de la feuille d'émargement et sans justificatif.

³⁷ Avant la crise sanitaire, les remboursements de frais liés à la participation à des réunions atteignaient entre 48 000 et 68 000 € par an. Compte tenu du recours accru à la visioconférence, ce montant a été réduit à 21 166,49 euros en 2020 et 11 838,38 euros en 2021.

³⁸ 37 992 euros au 31 décembre 2022.

³⁹ Cette garantie est récupérée par l'agence au moment du décès du résident.

conduisent dans les faits rarement à remettre en question la position de l'administration, et les exceptions ainsi accordées sont d'ampleur limitée.

1.2.2.2 Des commissions territoriales moins décisionnaires mais qui se réunissent toujours fréquemment

La réforme du règlement intérieur du CA entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 a remplacé les cinq comités locaux par quatre commissions territoriales (Nord, Est – correspondant aux anciens comités locaux Lorraine et Alsace –, Centre et Sud). Comme avant 2018, les commissions sont composées de représentants des organisations syndicales et présidées par un représentant de l'agence.

Les commissions territoriales (CT) sont aujourd'hui chargées :

- de suivre l'action de l'agence ainsi que les droits locaux et usuels du logement nature, l'évolution du patrimoine immobilier et la politique de réhabilitation, les demandes d'adaptation des logements et les conventions passées avec les bailleurs, les règles d'attribution des prestations liées au logement en nature et la politique des bailleurs ;
- d'étudier et de décider de l'attribution des dossiers de demande d'aides et de secours individuels de la gestion vieillesse et AT/MP.

La révision de 2018 a resserré les compétences des CT, en restreignant leur pouvoir de décision. Depuis la modification du RNASS intervenue en 2017, les aides financières sont soumises à un barème. Dans les faits, les commissions territoriales ne déterminent donc plus le montant des aides à attribuer mais sont informées *a posteriori*, avec un droit d'évocation leur permettant de modifier à la marge certains montants. Les CT restent compétentes pour l'attribution d'aides exceptionnelles, rares en pratique.

Les CT, plus nombreuses que les directions régionales de l'agence⁴⁰, se réunissent au moins quatre fois par an. Dans la pratique, certaines se réunissent plus souvent⁴¹.

Ces réunions, qui ont une fonction essentiellement informative, mobilisent assez fortement les effectifs de l'agence. Par exemple, la réunion de la CT Nord du 24 mai 2022 a réuni dix représentants de l'agence et douze représentants des organisations syndicales.

L'agence pourrait chercher à limiter le nombre de ces réunions dont l'organisation entraîne des coûts de gestion liés au remboursement des frais de déplacement et de restauration des participants.

1.2.3 Une recherche de l'organisation optimale

L'organisation territoriale de l'ANGDM a été adaptée. Avant le transfert de l'activité d'ASS, l'agence avait mis en place, depuis 2008, une organisation décentralisée autour de

⁴⁰ La direction régionale Grand Sud doit ainsi organiser les réunions des commissions territoriales Centre et Sud.

⁴¹ En 2022, 4 réunions pour les CT Centre et Sud et 7 pour les CT Nord et Est. Le nombre de réunions était sensiblement plus important avant la crise sanitaire (une dizaine par an pour la commission Nord).

quatre délégations régionales (Alsace, Centre-Midi, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais). À partir de 2012, une direction de l'action sanitaire et sociale (Dass) a été créée, avec quatre pôles (Nord, Sud, Est et Centre).

À la suite des observations de la Cour, cette organisation a été simplifiée par la création de directions régionales chargées de mettre en œuvre dans leur circonscription les missions de l'agence relevant tant du programme 174 que de l'ASS, en lieu et place respectivement des anciennes délégations régionales et des pôles régionaux de la Dass. La direction régionale Grand Sud a ainsi été créée au 1^{er} décembre 2017, la direction Est au 1^{er} mai 2018 et la direction Nord au 1^{er} février 2020.

La direction régionale Grand Sud a une compétence géographique particulièrement étendue, puisqu'elle couvre 50 départements. La direction Nord concentre son activité sur le bassin houiller du Nord-Pas-de-Calais, avec toutefois une implantation dans le Maine-et-Loire (ardoisières). La direction Est apparaît plus concentrée (13 départements, mais des implantations essentiellement dans le nord de la Lorraine).

De même, l'organigramme a notamment connu, depuis 2016, les évolutions suivantes :

- en 2016, la création de la direction de la réglementation, du service des prestations et du logement (DRSPL), par regroupement de deux directions, puis, en 2019, le rattachement du suivi de la réglementation à la direction juridique et, en 2021, la création de trois directions déléguées au sein de la DRSPL ;
- en 2016, la scission de la direction des ressources humaines et de l'informatique en deux directions distinctes, faisant écho aux difficultés relevées par la Cour s'agissant de la conduite des chantiers informatiques et de la gestion des ressources humaines ;
- en 2019, la création d'un poste de délégué à la transformation numérique, chargé d'œuvrer à l'amélioration de la qualité, du service rendu par le système d'information et au développement de nouveaux services aux bénéficiaires de prestations ;
- en 2020, la création d'une mission « études et de la prospective », ayant pour fonction de « *mieux connaître le profil des bénéficiaires (...) et l'usage des prestations payées par l'agence* » ;
- en 2020, la création d'un poste autonome de contrôleur de gestion, distinct de celui de responsable qualité.

1.2.4 Les contrats d'objectifs et de performance (COP)

Depuis sa création en 2004, l'agence n'a signé que trois contrats d'objectifs et de performance (COP) avec l'État, plusieurs années s'écoulant entre l'échéance d'un contrat et la conclusion du suivant⁴². En outre, leur signature plusieurs mois après le début la période couverte en réduit substantiellement la portée.

⁴² Le COP entre l'agence et l'État n'a été conclu qu'en février 2007 alors qu'il devait couvrir la période 2006-2008. Comme le soulignait la Cour en 2014, son renouvellement s'est fait attendre et n'avait pas encore été signé au moment de son enquête. Le COP suivant n'a été adopté qu'en décembre 2015, pour couvrir la période 2015-2018. Le suivant a été signé en août 2020 pour la période 2020-2022.

Conclu en août 2020, le COP pour la période 2020-2022, a vu sa mise en œuvre perturbée par les conséquences de la crise sanitaire. À la demande du directeur général, sa validité a été prorogée d'un an.

Une conséquence importante de cette prorogation a été le décalage d'un an de la remise aux tutelles de l'étude attendue sur l'évolution des bénéficiaires et de l'agence, qui devait « *permettre une réflexion dans le cadre du prochain COP* ». Ce décalage a repoussé toute prise de décision (cf. *infra*).

S'agissant du prochain COP, il sera important qu'il prenne en compte la nécessité de préparer un plan de fermeture de l'agence.

1.3 La place atypique des organisations syndicales

1.3.1 Rôle et financement

Comme le relevait la Cour dans ses observations définitives de 2014, la gouvernance de l'agence place les organisations syndicales (OS) dans une situation atypique de représentantes des bénéficiaires, dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'établissement public qu'elles contribuent à administrer.

La modification du règlement intérieur du CA entrée en vigueur en 2018 a fait écho à cette préoccupation. L'article 7 du règlement, relatif au secret professionnel, a ainsi été complété pour disposer : « *Une attention particulière est portée sur les situations où les administrateurs et membres de commissions territoriales participent à des délibérations ayant notamment pour but l'octroi de subventions à des associations auxquelles ils appartiennent ou de décisions individuelles les concernant* » et instaure une procédure de déport selon laquelle une personne se trouvant dans une telle situation ne peut pas prendre une part active aux réunions préparatoires de la délibération et doit quitter la salle.

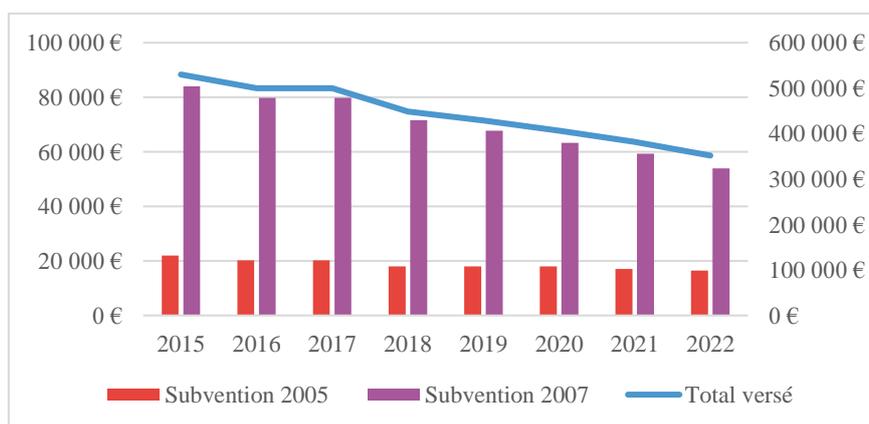
S'agissant du financement des cinq organisations considérées comme représentatives des ayants-droits, l'agence leur verse chaque année une subvention ayant vocation à couvrir les frais de fonctionnement des administrateurs, financée par le budget de fonctionnement de l'agence, et une subvention visant à financer les organisations syndicales au titre de leur fonction de représentation, financée par le budget d'intervention. Ces subventions ont pour base juridique des accords passés entre l'agence et les organisations syndicales.

La subvention de fonctionnement est prévue par cinq conventions identiques du 20 décembre 2005. Le montant de cette subvention par OS était en 2005 de 28 000 €. Il est réduit chaque année d'un coefficient correspondant à la baisse du budget de fonctionnement (programme 174) de l'agence. Au titre de l'année 2022, ce montant s'est élevé à 16 416 € par OS.

La subvention d'intervention a pris la suite d'une subvention versée aux organisations syndicales par Charbonnages de France. Elle est prévue par un accord du 10 octobre 2007, qui fait lui-même référence à une lettre du ministre de l'industrie du 9 mai 2007, aux termes de laquelle « *les moyens de fonctionnement des représentants des salariés seront portés à 500 000 € en 2008 pour solde de tout compte. À partir de 2009, ces moyens de fonctionnement*

diminueront progressivement à un rythme à déterminer compte tenu de la fonte des effectifs des ayants droits ». Dans les faits, son montant est réduit chaque année par application d'un coefficient correspondant à la baisse du nombre de bénéficiaires de prestations financées par le programme 174. Au titre de l'année 2022, cette subvention s'élevait à 53 931 € par organisation, soit près de 270 000 € au total.

Graphique n° 1 : Subventions aux organisations syndicales



Source : ANGDM. Montant par OS. Echelle de gauche : subventions. Echelle de droite : total.

1.3.2 Des contrôles et une base juridique à renforcer

À la suite des observations de la Cour, qui relevait que les demandes de subventions au titre de la convention de 2005 étaient insuffisamment justifiées, au risque d'engager la responsabilité du comptable, l'agence a engagé une démarche visant à renforcer les exigences en la matière.

Jusqu'alors, les OS fournissaient chaque année à l'agence une estimation déclarative des frais engagés, systématiquement supérieure au montant maximal de la subvention, assortie de justificatifs inégalement détaillés. Pour la subvention d'intervention, aucune forme de justification n'était prévue. À l'occasion d'une réunion organisée le 1^{er} octobre 2015, l'agence a informé les représentants des OS qu'elle appliquerait un contrôle renforcé des justificatifs produits à compter de l'exercice suivant, en plafonnant la somme versée au montant des justificatifs produits. Depuis 2018, l'agence conclut chaque année avec chacune des OS un avenant à la convention de 2005 et une convention d'application de l'accord de 2007 précisant la nature des justificatifs attendus.

Le renforcement des exigences en matière de prévision et de justificatifs

En ce qui concerne la subvention de fonctionnement, les avenants annuels fixent le montant maximal de la subvention et précisent que l'OS doit fournir une copie de toutes les factures correspondant aux dépenses mentionnées (la convention de 2005 ne mentionnait que les factures dont l'OS dispose).

Les conventions d'application de l'accord de 2007⁴³ conditionnent le versement de la subvention d'intervention à la production d'un état prévisionnel des dépenses ainsi que d'une attestation, par le responsable de l'organisation et son trésorier, que les dépenses concernées sont de nature différente de celles qui sont déjà financées par la CANSSM. Il est par ailleurs précisé que, à tout moment, les organisations doivent être en mesure de produire les justificatifs originaux des dépenses (à partir de 2021, les conventions précisent « *de manière à faciliter l'exercice du contrôle a posteriori* »). Depuis 2021, les OS doivent également fournir, avant le 31 mai de l'année suivante, un récapitulatif des dépenses réalisées comportant les informations comptables relatives au numéro et au libellé du compte, au montant total par compte et au nombre total de factures par compte.

Les avenants et conventions d'application sont examinés chaque année par le conseil d'administration (bien que le montant individuel de chaque subvention soit inférieur au seuil de délégation au DG). Le principe comme le montant des subventions versées est ainsi approuvé, au moins tacitement par les représentants de l'État.

Ce renforcement des exigences ne permet néanmoins pas de contrôler utilement l'utilisation des fonds versés par l'agence. S'agissant de la subvention de fonctionnement, les pièces justificatives fournies attestent seulement de la réalité des dépenses. S'agissant de la subvention d'intervention, les organisations syndicales devaient, pour la première fois, adresser un état récapitulatif de leurs dépenses de l'année 2021 au plus tard en mai 2022. L'examen des pièces produites montre que les documents exigés ont été adressés entre juin et novembre 2022. À date, ces documents n'ont fait l'objet d'aucun contrôle.

En outre, l'attestation selon laquelle les dépenses dont la prise en charge est demandée à l'ANGDM ne sont pas déjà couvertes par la subvention versée par la CANSSM, qui ne figure au demeurant pas systématiquement sur les documents transmis, est invérifiable par l'agence⁴⁴.

Par ailleurs, la subvention de fonctionnement a normalement pour objet, aux termes de la convention, de « *participer au financement des actions mises en œuvre et des moyens nécessaires pour assurer l'information utile, les liaisons nécessaires, les travaux de secrétariat, la formation et le perfectionnement* » des administrateurs. Les dépenses susceptibles d'être prises en charge ne sont ainsi pas définies de façon précise. Dans les faits, chaque OS semble avoir une conception différente de l'objet de cette subvention, qui permet manifestement de couvrir des dépenses d'autres membres que l'administrateur titulaire.

En l'absence de base juridique précise, l'agence se borne à contrôler que le montant demandé correspond bien au total des factures transmises. Il conviendrait de définir plus strictement les dépenses éligibles au remboursement au titre de la convention de 2005.

Enfin, la subvention d'intervention est discutable. L'accord de 2007 ne précise pas la nature des dépenses pouvant être prises en charge au titre de cette subvention, qui correspondent dans les faits à diverses dépenses liées au fonctionnement des OS. Charbonnage de France pouvait légitimement faire le choix d'accorder, dans le cadre du dialogue social, une subvention aux organisations représentant ses propres salariés. L'ANGDM, qui est un établissement public dont les missions sont déterminées par le législateur, n'a au contraire pas vocation à financer le

⁴³ Le contenu de ces conventions a évolué. En 2018 et 2019, l'agence a conclu une convention unique avec l'ensemble des OS. Depuis 2020, elle signe des conventions identiques mais séparées.

⁴⁴ Il convient à cet égard de noter que, pour 2021, les conventions d'application signées par la CFDT et par la CGC comportent une mention selon laquelle l'organisation doit tenir à la disposition de l'agence, en plus des justificatifs de dépenses, « *le grand livre détaillé de chaque compte indiqué sur l'état récapitulatif* », qui a été rayée.

fonctionnement des organisations syndicales, quand bien même elles représenteraient les anciens mineurs et nonobstant l'existence d'une lettre ministérielle en 2007.

La subvention d'intervention prévue par l'accord de 2007, dont l'objet n'entre pas dans les missions de l'ANGDM, devrait donc être supprimée. *A minima*, l'agence devrait se doter d'outils permettant de s'assurer que les dépenses exposées correspondent effectivement à l'objet des subventions au titre desquelles elles sont demandées et qu'elles ne sont pas par ailleurs prises en charge par d'autres sources de financement, et notamment par la subvention versée par la CANSSM.

<p>Recommandation n° 5. (ANGDM, DB, 2024) : Mettre un terme au versement de subventions aux organisations syndicales sur la base de l'accord de 2007.</p>
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation et le fonctionnement de l'ANGDM se sont globalement améliorés depuis le dernier contrôle de la Cour. Pour autant, des progrès restent nécessaires. La gouvernance doit être actualisée et le rôle des administrations de tutelle précisé, notamment en confiant explicitement la tutelle au ministère chargé de la sécurité sociale.

Mission originelle de l'ANGDM, la mise en œuvre des droits sociaux des anciens mineurs, de moins en moins nombreux, est source de complexité. Les conditions d'attribution de ces prestations ainsi que les règles applicables aux contentieux de la maladie professionnelle des mineurs de fond doivent être clarifiées.

L'action sanitaire et sociale du régime minier comprend des prestations plus diversifiées et globalement plus généreuses que celle le régime général. La sous-consommation annuelle des crédits d'un certain nombre de prestations justifie l'engagement d'une réflexion sur l'évolution de cette politique. Par ailleurs, l'accompagnement social des bénéficiaires reste à repenser en lien avec les enjeux de l'implantation géographique de l'agence.

*Les organisations syndicales représentant les anciens mineurs sont dans une position qui demeure atypique. Le fonctionnement interne à l'agence reste marqué par une importante comitologie. Les différentes commissions nationales et territoriales permettent d'associer les représentants des bénéficiaires aux décisions prises par la direction générale. Une rationalisation serait néanmoins la bienvenue. Par ailleurs, l'agence continue à verser aux organisations syndicales des subventions en application de stipulations conventionnelles parfois discutables. *A minima*, il convient de mieux définir l'objet de ces subventions et de renforcer le contrôle de leur bon usage.*

2 UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION AVANT UNE FERMETURE PROGRAMMÉE DE L'AGENCE

2.1 Une gestion des ressources humaines qui atteindra rapidement ses limites

Au 31 décembre 2022, les effectifs de l'ANGDM s'élevaient à 267,37 ETPT, soit 278 personnes, dont 253 à temps plein au début 2023.

L'évolution des bénéficiaires a un effet ambigu sur les besoins de l'agence en termes de ressources humaines. La réduction du nombre d'ayants droit réduit le volume d'activité de l'agence, mais se traduit de manière moins que proportionnelle par une réduction des besoins en ETP. L'élévation de la moyenne d'âge des bénéficiaires potentiels peut en effet conduire à une sollicitation accrue et plus complexe au titre de l'ASS.

2.1.1 Une complexité inutile

La gestion par l'agence de ses ressources humaines est rendue complexe par la coexistence de deux budgets et de plusieurs statuts et son organisation territoriale ajoute des difficultés supplémentaires.

Les personnels de l'agence relèvent soit du programme 174 soit des missions d'ASS, selon une clé de répartition essentiellement liée à leur origine (personnels transférés à l'agence au moment de sa création ou au moment du transfert de la mission d'ASS). La distinction entre programme 174 et missions d'ASS semble particulièrement difficile à tracer pour les salariés des fonctions support ou de direction. En outre, cette dualité entraîne une complexité de gestion inutile.

Les personnels employés par l'ANGDM sont, pour la plupart, des contractuels en CDI (dans un petit nombre de cas en CDD). Seuls quelques cadres (dont le directeur général et son adjoint) sont fonctionnaires.

Outre le régime de la fonction publique, l'agence doit composer avec trois conventions collectives et accords d'entreprise distincts :

- la convention des institutions de retraite complémentaire (Pirc) pour les agents recrutés par l'agence (140 salariés au 31/12/2022) ;
- le statut minier pour les agents issus de Charbonnage de France et une partie des agents issus des Carmi (78 salariés) ;
- la convention applicable aux agents de la sécurité sociale (Ucanss) pour une partie des agents issus des Carmi (33 salariés).

Cette situation conduit à des lourdeurs en gestion. Par exemple, le statut minier prévoit une indexation des salaires sur l'inflation et la convention collective Ucanss stipule une revalorisation annuelle décidée au niveau national, alors que les salariés relevant de la

convention Pirc ne bénéficient d'aucune indexation automatique, mais de revalorisations décidées chaque année dans le cadre de la négociation à l'échelle de l'agence.

Outre qu'elles contraignent la capacité qu'à l'agence à maîtriser l'évolution de sa masse salariale, ces différences peuvent, en période de forte inflation, créer des écarts importants de traitement entre salariés, en plus de ceux découlant de l'existence de diverses grilles salariales.

L'essentiel des effectifs est basé sur le site de Noyelles-sous-Lens (51 %) ainsi que sur le site de Freyming-Meyerbach (14 %). Seule une dizaine de personnes, dont le directeur général et son adjoint, travaillent au siège parisien de l'agence.

En dehors de ces principaux sites, les effectifs de l'agence apparaissent particulièrement atomisés entre les différentes implantations, six d'entre elles n'étant animées que par un ou deux agents. Au total, 13 implantations regroupent moins de 10 agents.

Si cette situation correspond, pour les personnels en contact avec les bénéficiaires, à une exigence de proximité, elle concerne également les personnels d'encadrement et de conception, pour des raisons historiques et non en raison de choix organisationnels. En effet, les anciens salariés du réseau des Carmi qui ont intégré l'ANGDM au moment du transfert de l'ASS sont généralement restés sur leur lieu de travail.

Ainsi, alors que l'essentiel des agents de maîtrise de la direction de l'action sanitaire et sociale travaille sur le site de Noyelles-sous-Lens, la directrice est basée à Freyming-Meyerbach et son adjointe à Trélazé.

L'isolement des agents sur les petits sites est réduit par le fait que les implantations de l'agence sont généralement adossées à une autre structure (un centre de santé Filieris par exemple). En outre, la dématérialisation des processus voulue par l'agence avant la crise sanitaire et mise à l'épreuve par le confinement permet une pratique régulière du travail à distance.

Pour autant, l'atomisation des personnels reste une contrainte avec laquelle l'agence doit composer.

2.1.2 Des charges spécifiques pesant sur la masse salariale

Plusieurs catégories de personnels rémunérés par l'agence mais ne travaillant pas effectivement pour elle, pèsent sur sa masse salariale.

L'agence met à disposition d'autres employeurs un certain nombre d'anciens salariés de Charbonnages de France⁴⁵. Par construction, le nombre de ces salariés décroît progressivement, à mesure qu'ils partent à la retraite. Début 2023, 13 ex-salariés de CDF étaient mis à disposition d'acteurs tiers (principalement le bureau de recherche géologique et minières – BRGM).

Les salariés de l'agence font fréquemment valoir leur droit à mobiliser leur compte épargne temps (CET) avant leur départ à la retraite. Les salariés dans cette situation sont comptabilisés dans les effectifs de l'agence et pèsent sur sa masse salariale, ce qui renforce les efforts nécessaires pour respecter le plafond d'emplois. Ils étaient 8 au début 2023. Compte

⁴⁵ Certains de ces anciens salariés de CDF sont mis à disposition de l'agence elle-même (deux au 13/02/2023).

tenu de règles conventionnelles favorables, la durée de ces congés est particulièrement longue. Les 8 salariés concernés avaient ainsi fait valoir leur droit à un congé allant de 219 à 1 686 jours (620 jours en moyenne).

Par ailleurs, au début 2023 l'agence prenait en charge, sur son budget d'intervention, la rémunération versée à :

- trois anciens mineurs en congé charbonnier de fin de carrière (CCFC), qui doivent partir à la retraite entre 2023 et 2024 ;
- 16 anciens salariés de CDF mis à disposition de structures tierces et ayant liquidé leur CET (pour des durées prévisionnelles totales allant de 730 à 1 916 jours).

2.1.3 Une accélération de la réduction des effectifs grâce au non remplacement des départs

La Cour constatait en 2014 que les effectifs de l'agence diminuaient nettement moins vite que le nombre de bénéficiaires. Ainsi, entre 2008 et 2014, le nombre d'ETP inscrits au programme 174 avait baissé de 4,2 % alors que la population des ayants droits se réduisait dans le même temps de 24,8 % (pour autant, les effectifs totaux avaient augmenté du fait du transfert de l'ASS). Elle recommandait donc un cadrage plus strict.

Pour les personnels relevant du programme 174, la trajectoire de baisse des effectifs est formalisée dans les projets annuels de performance annexés aux lois de finances.

Tableau n° 8 : Schéma d'emploi de l'ANGDM

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
-5	-3	-4	-4	-5	-6	-3	-4

Source : PAP annuels du programme 174 « Energie, climat et après-mines »

Ce schéma correspond au nombre de départs en retraite anticipé pour l'année à venir, sachant que l'agence ne peut mettre en retraite d'office ses salariés avant 70 ans. Il suppose donc le non-remplacement net des départs. Pour les agents sous plafond du P174, la politique de non-remplacement des départs à la retraite aboutit à prévoir, dans le projet de programmation des finances publiques, une réduction de deux ETP par an sur la période 2024-2027.

En ce qui concerne l'ASS, le budget national de gestion administrative (BNGA), compris dans la dotation ASS, est désormais calculé en fonction de dispositions réglementaires⁴⁶ et décroît avec l'évolution démographique des bénéficiaires. C'est l'évolution de ce budget qui contraint celle de la masse salariale. D'après la DSS, il conviendrait d'ailleurs, en plus de cette dotation budgétaire, de rétablir un plafond d'emplois et une trajectoire de baisse

⁴⁶ Jusqu'au 1^{er} janvier 2023, la dotation financière versée par la CANSSM à l'ANGDM au titre de l'ASS évoluait, en ce qui concerne les charges de fonctionnement, « de manière proportionnelle aux charges de personnels transférés ». Depuis le 1^{er} janvier 2023, cette dotation est calculée par application du coefficient utilisé pour déterminer le budget d'action sanitaire et sociale, « majoré de 45 % de la différence entre 1 et ce coefficient » (art. 219 du décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946).

plus proche de celle des effectifs des bénéficiaires du régime minier, pour rétablir une forme d'équité entre l'ANGDM et les organismes de sécurité sociale.

Pour compenser le non-remplacement net des départs en retraite, l'agence cherche à organiser en interne la transmission des compétences des salariés proches de l'âge de la retraite et à restructurer les directions pour assurer la continuité de l'activité. Des recrutements sont parfois nécessaires, soit pour pourvoir des postes indispensables soit pour apporter des compétences nouvelles permettant des réorganisations. Pour certaines fonctions, notamment les assistantes sociales, l'agence ne recrute plus en CDI mais uniquement en CDD ou par le biais de CDI intérimaires. Entre 2015 et fin 2022, l'agence a ainsi enregistré 54 arrivées et 156 départs (dont 113 départs en retraite, 18 démissions, 13 licenciements pour inaptitude et 5 ruptures conventionnelles).

Cette politique a conduit à une baisse des effectifs nettement plus forte que sur la période précédente et moins éloignée de l'évolution du nombre de bénéficiaires. Ainsi, entre 2016 et 2022, les effectifs (ETP) de l'agence se sont réduits de 17,4 % (-17% au titre de l'ASS et -18% au titre du programme 174).

Tableau n° 9 : Évolution des effectifs de l'agence (en ETP)

	Budget			Réalisation		
	P174	ASS	ANGDM	P174	ASS	ANGDM
2016	148,00	184,52	332,52	147,25	173,88	321,13
2017	145,00	187,00	332,00	143,44	166,89	310,33
2018	141,00	163,02	304,02	140,52	155,68	296,20
2019	137,00	157,00	294,00	136,38	156,75	293,12
2020	133,00	153,00	286,00	131,39	152,60	283,99
2021	126,00	149,00	275,00	125,16	148,74	273,90
2022	122,17	144,00	266,17	120,87	144,50	265,37
2023	118,17	137,00	255,17			
<i>Total</i> 2016-2022	-26 (-17,6%)	-40 (-22%)	-66 (-20%)	-26 (-18 %)	-29 (-17%)	-56 (-17,4%)
<i>Total</i> 2016-2023	-30 (-20,2 %)	-48 (-25,8 %)	-77 (-23,3 %)			

Source : ANGDM

Compte tenu de la structure d'âge des salariés de l'agence, la poursuite de la politique de non-remplacement net des départs entraînerait une baisse marquée des effectifs dans les années à venir. En effet, selon les projections de l'agence, au moins 20 salariés devraient prendre leur retraite entre 2023 et 2025.

2.1.4 Une réduction désormais effective de la masse salariale

Sur la période précédente, la Cour notait que la baisse, faible, des effectifs s'était accompagnée d'une augmentation la masse salariale. Au contraire, sur la période 2016-2021, la masse salariale a baissé de 11,7 %. L'écart entre la baisse des effectifs⁴⁷ et celle de la masse salariale s'explique notamment par la progression des salaires liée à l'ancienneté, aux règles de revalorisation externes à l'agence et au coût des indemnités de départ en retraite (évalués par l'agence à 30 000 € par départ en moyenne).

Tableau n° 10 : Évolution de la masse salariale de l'ANGDM (en €)

	P174	ASS	Total ANGDM
2016	11 473 451	10 723 029	22 196 480
2017	11 409 096	11 309 841	22 718 938
2018	10 098 284	10 921 267	21 019 551
2019	9 923 265	10 523 378	20 446 643
2020	9 635 546	10 476 590	20 112 136
2021	9 523 823	10 067 314	19 591 137
2022 (budget initial)	9 749 896	10 323 318	20 073 213
2023 (budget initial)	9 583 929	10 136 334	19 720 263
2016-2021	-1 949 628	-655 715	-2 605 343

Source : ANGDM

La Cour relevait en 2014 le nombre important de salaires élevés (12 salariés percevaient un salaire brut supérieur à 100 000 euros). Ces rémunérations concernaient essentiellement des anciens salariés de Charbonnage de France mis à disposition, bénéficiant d'un statut et de rémunérations favorables à raison de leurs qualifications. Ainsi, parmi les 10 rémunérations les plus élevées (supérieures à 140 000 euros), seules deux concernaient des personnes travaillant pour l'ANGDM (elles-mêmes ex-CDF). Par ailleurs, au sein de l'agence, les plus hautes rémunérations n'étaient pas nécessairement versées aux agents les plus hauts placés dans la hiérarchie

La situation en 2022 montre, pour les agents de l'ANGDM, un montant cumulé des 10 plus hautes rémunérations à peu près identique à celui de 2013 (1,01 M€ contre 1,02 M€). Toutefois, les agents les mieux rémunérés sont désormais tous des directeurs de l'agence, à commencer par le directeur général et son adjoint. Si les anciens salariés de CDF mis à disposition de l'agence perçoivent encore des rémunérations élevées, seuls deux actifs ont une rémunération supérieure à 100 000 euros début 2023. Ces deux personnes partiront en retraite en 2024-2025.

⁴⁷ Les salariés de l'agence ayant liquidé leur CET avant leur départ à la retraite sont comptabilisés dans les effectifs et dans la masse salariale de l'agence. Les ex-CDF en CCFC ou ayant liquidé leur CET sont rémunérés sur le budget d'intervention et ne sont pas comptabilisés dans la masse salariale.

2.1.5 Une dégradation inéluctable de la situation

Jusqu'à présent, la réduction des effectifs de l'agence est, au-delà de la réduction des besoins liée à la baisse du nombre de bénéficiaires, absorbée grâce à une amélioration des process internes et de l'efficacité. À titre d'exemple, la direction des ressources humaines, dont les activités ne sont pas directement liées au nombre de bénéficiaires, a pu assumer une réduction de ses effectifs de 19 agents en 2015 à 10 en 2022 (- 47 %).

Toutefois, le seul non-remplacement des départs ne permet qu'une gestion subie de la réduction des effectifs, sans action volontariste ni choix stratégique. À un horizon qui ne saurait dépasser quelques années, cette politique ne sera plus soutenable, sauf à mettre en péril le bon fonctionnement de l'agence dans ses missions actuelles. Or, une stabilisation, ou une réduction moins rapide des effectifs, conduirait mécaniquement à faire remonter le ratio des coûts de fonctionnement de l'agence par rapport aux bénéficiaires et aux dépenses de prestations. En outre, des recrutements engageraient l'agence pour le futur, alors que la question de son devenir se pose.

La stratégie de réduction des effectifs ne doit plus se limiter au non-remplacement des départs mais s'inscrire dans la nécessaire réflexion sur la fermeture à terme de l'agence qui impose d'élaborer, en lien avec ses partenaires, des scénarios de transferts des personnels concernés.

2.2 Une efficacité de l'agence en déclin structurel malgré la professionnalisation de sa gestion

2.2.1 Une fonction financière professionnalisée mais alourdie par la double comptabilité

2.2.1.1 La fiabilisation des processus financiers

Ces dernières années, un effort significatif a été réalisé par l'ANGDM pour fiabiliser ses processus financiers et, plus généralement, mettre en place une démarche qualité.

Comme son prédécesseur, l'actuel agent comptable est également directeur financier de l'ANGDM. Cette dualité de fonctions est assurée conformément aux textes applicables, notamment par la conclusion régulière de conventions, entre l'agent comptable et le directeur général, relatives aux fonctions de directeur financier⁴⁸.

L'ANGDM a appliqué à compter du 1^{er} janvier 2016 le cadre budgétaire et comptable commun à l'ensemble des organismes relevant du champ d'application du décret « GBCP » du

⁴⁸ Article 188 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et arrêté du 10 janvier 2014 fixant les modalités d'exercice des fonctions de chef des services financiers par un agent comptable. Conventions entre le directeur financier de l'ANGDM et l'agent comptable du 05/10/15 et du 04/11/20

7 novembre 2012. Un nouveau référentiel comptable a été adopté et une comptabilité budgétaire introduite en parallèle de la comptabilité générale, comportant une comptabilité des autorisations d'emplois, des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des recettes. Certaines opérations, auparavant budgétaires, ne le sont plus à partir de 2016⁴⁹. Ces évolutions s'appliquent à l'ensemble du périmètre ANGDM. Contrairement à la partie des comptes relevant du programme 174, le plan de compte de l'ASS n'a toutefois pas été modifié, en application du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS)⁵⁰.

En 2012, l'agence a choisi de faire certifier ses comptes. Depuis lors, elle a obtenu chaque année une certification sans réserve, par le cabinet Alliance Experts.

Un plan de lutte contre la fraude a été mis en place, conformément à une recommandation du dernier contrôle de la Cour. Les principales catégories de fraudes ont fait l'objet d'une identification par l'agence qui en a formalisé les contours⁵¹ et les prestations concernées. En revanche, les pouvoirs d'investigation et de sanctions de l'agence restent peu développés. Elle ne dispose pas des mêmes moyens que les organismes de sécurité sociale pour faciliter la détection et la sanction de la fraude.

Un dispositif de suivi des indus a également été mis en place. Le taux de recouvrement est supérieur à 95 %, nettement supérieur à l'objectif de 90 % du COP. Un audit de la DGFIP a évalué en 2021 la fiabilité de la chaîne de dépense relative aux prestations espèces du programme 174, en préalable à la signature, en mai 2022, d'un partenariat de contrôle allégé entre l'ordonnateur et l'agent comptable.

Plus généralement, le contrôle interne budgétaire et comptable prévu par le décret GBCP a été mis en place. Des cartographies des risques ont été établies, associées à des plans d'actions présentés et validés en comité d'audit et en conseil d'administration. Par ailleurs, un audit de la fiabilité des calculs issus de l'automatisation des provisions et des charges à payer relevant de la DRH a été effectué en 2021 par le cabinet Alliance Experts pour améliorer le contrôle interne et fiabiliser les procédures financières RH (indemnité de départ en retraite, compte épargne temps, congés payés).

En matière financière, il reste un champ où d'importants progrès peuvent encore être réalisés : celui du contrôle de gestion et de la comptabilité analytique. S'agissant du premier, longtemps limité au suivi des indicateurs du COP, il fait l'objet d'une réflexion pour adopter des ratios de gestion par mission et identifier des possibilités de comparaisons avec d'autres établissements ou administrations. Il est prévu que cette réflexion permette d'améliorer le type d'indicateurs inclus dans le COP. S'agissant de la seconde, elle est encore inexistante. Il est prévu que le prochain schéma directeur des systèmes d'information inclut un volet d'analyse des coûts mais la mise en place d'une véritable comptabilité analytique est rendue difficile, voire impossible, par la présence d'une double comptabilité au sein de l'agence (cf. *infra*).

La démarche de certification par des commissaires aux comptes, qui a probablement contribué à structurer et fiabiliser la fonction financière de l'ANGDM, a progressivement été

⁴⁹ Amortissements, provisions, dépréciations, production immobilisée, admissions en non valeurs, remises gracieuses.

⁵⁰ Distinction confirmée par les instructions comptables communes de la DGFIP du 23/11/18 et 16/12/22.

⁵¹ Fraudes à l'état civil, fraudes à la résidence, fraudes au logement, obtention frauduleuse des droits, fraudes à l'activité, fraudes aux ressources, fraudes sur facturation des partenaires conventionnés avec l'agence dans le cadre de l'exécution des prestations d'ASS, fraudes sur factures des fournisseurs, fraudes internes au profit d'un agent ou d'un tiers.

étendue à d'autres processus internes, au-delà de la sphère financière. Un plan de continuation de l'activité (PCA) est en cours de mise en place à partir de la norme ISO 22301. Surtout, une « démarche qualité » a été lancée et l'agence a obtenu en 2020 la certification ISO 9001. Dans ce cadre, quinze processus internes de l'agence sont régulièrement audités. Cette démarche répond à l'orientation du COP 2020-2022 intitulée « *Améliorer la performance de l'agence en s'appuyant notamment sur la qualité et le numérique* ».

Enfin, il convient de mentionner les engagements hors bilan de l'agence. Ils sont pris en compte par la Cour dans le cadre de la certification des comptes de l'État, au titre de l'évaluation actuarielle de certains dispositifs d'intervention. Les dépenses d'interventions futures de l'ANGDM ont ainsi fait l'objet d'une provision de 4,3 Md€ au 31 décembre 2020 et de 3,8 Md€ au 31 décembre 2021. Pour calculer cette provision, l'agence établit un scénario d'évolution de la population des bénéficiaires et applique diverses hypothèses techniques et financières (taux de revalorisation des prestations en espèces et en nature, taux d'actualisation, etc.).

2.2.1.2 La coexistence de deux budgets et de deux comptes

L'organisation financière et comptable de l'agence est structurée en deux budgets distincts depuis le transfert de l'ASS en 2012 à l'ANGDM : d'une part, celui, « historique », correspondant aux prestations liées au statut du mineur, financées par le programme 174 ; d'autre part, celui issu du transfert l'ASS en 2012 et de la politique vacances en 2014, qui restent financées par la CANSSM.

Les états financiers de l'ANGDM sont ainsi produits séparément, tout comme les budgets adoptés par le conseil d'administration et exécutés par l'établissement. L'ANGDM ne produit pas de comptes agrégés. Le fait que ces deux volets n'utilisent pas le même plan comptable rendrait cet exercice artificiel. Seuls quelques éléments agrégés sont fournis pour information au conseil d'administration, notamment dans le rapport de gestion, en matière d'exécution budgétaire.

D'après l'ANGDM, cette situation ne résulte d'aucune obligation mais plutôt d'une pratique qui s'est instaurée à partir d'ambiguïtés du décret du 27 novembre 1946. Une étude commandée par l'agence au cabinet de conseil Alenium en 2019 n'a pas trouvé d'autres exemples de cette situation parmi les établissements d'activité comparable⁵².

Cette situation présente plusieurs inconvénients.

- Tenir deux comptabilités séparées crée une complexité et une lourdeur non négligeables pour la fonction financière de l'agence, avec des coûts de gestion et des risques accrus.
- Elle rend pratiquement impossible la mise en place d'une comptabilité analytique, rendant plus difficile le calcul des coûts complets des prestations.
- Elle impose un processus laborieux d'allocation de certaines dépenses entre les deux comptabilités, à l'aide de clés de répartition au caractère potentiellement approximatif, ce qui nuit à la bonne information censée être fournie par les comptes.

⁵² Notamment l'Établissement national des invalides de la marine (Enim), la Caisse nationale militaire de Sécurité sociale (CNMSS), et l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV).

- Cette situation aboutit à scinder le vote et l'information du Parlement entre PLF (pour le programme 174) et PLFSS (pour l'ASS). Aucune vision consolidée de l'agence n'est présentée au Parlement, ce qui avait déjà été critiqué par le précédent contrôle de la Cour.

Le directeur général de l'ANGDM de l'époque a écrit aux tutelles, à la DSS et à la DGFIP le 24 juillet 2020 pour proposer de mettre en place un budget unique, avec une comptabilité générale au format GBCP intégrée dans les comptes de l'État à travers l'infocentre financier de la DGFIP.

L'agence a envisagé deux scénarios :

1. Financement de l'agence exclusivement par l'État, avec financement des crédits ASS par le ministère chargé de la santé (ce dernier devenant alors une tutelle de l'ANGDM).
2. Financement dual par l'État et la Sécurité sociale, avec financement des crédits ASS par la Sécurité sociale, comptabilité tenue en droits constatés conformément à la GBCP et intégration à 100 % du compte financier de l'établissement dans la comptabilité de l'État par mise en équivalence.

Le directeur de l'agence privilégiait le premier, scénario. Le courrier de 2020 du directeur général inclut une analyse juridique des dispositions législatives et réglementaires à adapter.

Des réunions avec les tutelles et la DSS ont permis d'identifier les avantages et inconvénients de chaque formule mais ces dernières n'ont pas répondu officiellement au courrier de l'ANGDM de juillet 2020, et le sujet est resté en suspens depuis lors. La situation – notamment l'absence de comptabilité analytique - reste insatisfaisante.

Les tutelles ont convenu de prendre en compte cette question dans le cadre de l'élaboration du COP 2024-2027 de l'ANGDM. Elle ne peut toutefois être dissociée des réflexions de la DSS sur le devenir de la CANSSM, ni désormais de celles, nécessaires, sur la fermeture de l'agence.

2.2.2 La professionnalisation de l'informatique

Le précédent contrôle de la Cour avait recommandé de renforcer le suivi des projets informatiques. Un important projet de refonte du système informatique de l'ANGDM (« DUNE ») avait connu de nombreuses dérives de calendrier et de budget, sans réaction du conseil d'administration.

L'architecture informatique de l'ANGDM est complexe en raison, d'une part, des caractéristiques de son activité (prestations financières multiples) et, d'autre part, de l'accumulation d'outils informatiques d'origines et de spécifications techniques diverses (notamment de la CANSSM). À l'époque du précédent contrôle de la Cour, l'informatique de l'agence était rattachée au directeur des ressources humaines, avec peu de moyens pour faire face à ces défis.

La recommandation de la Cour a été mise en œuvre. La fonction informatique a fait l'objet d'une véritable professionnalisation. Un directeur des systèmes d'informations (DSI) a été recruté en 2015. Des schémas directeurs des systèmes d'information (SDSI) ont été mis en

place pour les périodes 2016-2018 et 2019-2022, avec une implication croissante du conseil d'administration pour en assurer l'adoption et le suivi. Des comités de pilotage et des suivis mensuels ont été mis en place pour chaque projet informatique, notamment l'important projet SESAME⁵³.

S'agissant du projet DUNE, le développement informatique, auparavant largement sous-traité, a été repris en main par l'agence en 2017. Un travail de réécriture du programme a été lancé en interne. Il n'est pas encore achevé et les personnels de l'ANGDM doivent utiliser deux versions du logiciel, mais la bascule vers la version définitive est prévue pour 2024. L'objectif de l'agence est, par ailleurs, de faire progressivement converger vers DUNE tous ses logiciels métiers.

Une analyse des risques informatiques a été développée et une politique annuelle de sécurité des systèmes informatiques (PSSI) a été mise en place. En 2022, l'ANGDM a obtenu l'aide de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) pour effectuer un état des lieux complet de son dispositif de sécurité. Enfin, le prochain SDSI est cours de préparation : les axes majeurs envisagés concernent les systèmes d'information décisionnels (amélioration de la formalisation et de l'exploitation des données, notamment pour le contrôle de gestion), l'environnement numérique des agents (développement d'outils collaboratifs) et les logiciels métiers.

Outre ces progrès de la fonction informatique, il convient de mentionner l'effort de dématérialisation des procédures internes entrepris par l'agence, qui a permis à cette dernière de faire face dans de bonnes conditions à la crise sanitaire. Lors des épisodes de confinement, notamment, le télétravail a pu être mis en place rapidement car les outils avaient été développés les années précédentes. Le projet SESAME vise à poursuivre cette évolution auprès des bénéficiaires.

2.2.3 Une exécution budgétaire mieux maîtrisée

Conformément au décret GBCP de 2012, les dépenses sont présentées selon quatre enveloppes limitatives indiquant la nature et le montant des autorisations budgétaires du conseil d'administration : interventions (90 % des crédits), personnel, fonctionnement courant, investissement. Le tableau suivant fournit les grandes masses du budget de l'ANGDM, à partir du budget 2023.

⁵³ Ce projet inclut notamment la refonte des sites internet et intranet et la mise en place d'un véritable dispositif de gestion de la relation client (GRC) qui permettra, par exemple, de mémoriser chaque interaction entre l'agence et ses bénéficiaires, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

Tableau n° 11 : Budget initial 2023 de l'ANGDM (programme 174 et ASS)

enveloppe budgétaire	Total		P 174		ASS	
	AE (M€)	CP (M€)	AE (M€)	CP (M€)	AE (M€)	CP (M€)
dépenses d'intervention	255,9	255,9	232,3	232,3	23,6	23,6
dépenses de personnel	19,7	19,7	9,6	9,6	10,1	10,1
dépenses de fonctionnement	6,2	6,3	2,9	3,3	3,3	3
dépenses d'investissement	0,9	1	0,7	0,8	0,2	0,2
Total	282,8	282,9	245,5	245,9	37,3	36,9

Source : ANGDM

L'exécution budgétaire a été marquée, ces dernières années, par deux éléments.

Premièrement, s'agissant du programme 174, à la demande des tutelles, l'ANGDM a progressivement apuré sa trésorerie qui était excessive en début de période, en accumulant des déficits budgétaires sur le programme 174. La baisse de la subvention d'intervention et l'absence de subvention d'investissement ont obligé l'agence à prélever chaque année sur sa trésorerie et à diminuer son fonds de roulement. En conséquence, dans le budget initial pour 2023, la trésorerie atteint un point bas prévu à 5,3 M€ pour la fin de l'année (contre 75 M€ fin 2015). Le plan de trésorerie prévoit le rythme de versement des subventions en cours d'exercice. Le niveau très faible atteint par la trésorerie justifie aujourd'hui un suivi infra-annuel attentif. Ce dernier a été mis en place par l'agence en liaison avec le contrôleur budgétaire et les tutelles, pour garantir un versement effectif des prestations prévues (concernant la trésorerie de l'ASS, l'agence procède par appel de fonds auprès de la CANSSM. Il n'y a donc pas de plan de trésorerie annuel mais seulement une prévision mensuelle adressée à la CANSSM et une prévision de fin d'année).

Deuxièmement, le pilotage budgétaire a été amélioré de deux manières. D'une part, il a été décentralisé : par le passé, il était entièrement centralisé à la direction financière ; désormais, cette dernière pilote un dialogue de gestion avec les directions métiers, à qui il est demandé une implication supérieure. Des instances comme un comex budgétaire ont été mises en place pour organiser le suivi de l'exécution budgétaire et faire adopter les décisions de gestion.

Les tableaux suivants indiquent les taux d'exécution du programme 174, de l'ASS, et de leurs soldes budgétaires.

Tableau n° 12 : Exécution du budget ASS (2016-2023)

	(M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (BI)
Recettes	Budget	40,9	45,6	43,1	42,0	39,0	40,4	37,8	37,0
	Exécution	40,2	42,0	41,7	39,7	35,8	33,2	34,5	-
	Taux d'exécution	98,3%	92,2%	96,6%	94,6%	91,8%	82,2%	91,1%	-
Dépenses	Budget	40,9	45,6	43,1	42,0	39,0	40,4	37,8	37,0
	Exécution	39,9	42,0	41,5	41,0	35,5	32,9	34,2	-
	Taux d'exécution	97,5%	92,2%	96,3%	97,6%	91,1%	81,5%	90,3%	-

Source : ANGDM

Tableau n° 13 : Exécution du budget Programme 174 (2016-2023)

	(M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (BI)
Recettes	Budget	395,4	362,1	349,7	290,8	286,1	270,5	255,3	240,2
	Exécution	397,1	362,1	347,7	291,0	285,9	267,8	256,3	-
	Taux d'exécution	100,4%	100,0%	99,4%	100,1%	99,9%	99,0%	100,4%	-
Dépenses	Budget	416,8	384,4	351,6	324,6	297,5	283,2	257,9	245,9
	Exécution	403,7	376,4	349,7	321,4	296,3	274,6	255,6	-
	Taux d'exécution	96,9%	97,9%	99,5%	99,0%	99,6%	97,0%	99,1%	-

Source : ANGDM

Le budget initial pour 2023 prévoit un déficit budgétaire de 5,7 M€, qui consacre la poursuite de la stratégie d'apurement de la trésorerie de l'agence, que révèlent les soldes budgétaires agrégés de l'agence ces dernières années.

Tableau n° 14 : Soldes budgétaires de l'ANGDM (2016-2023)

	(M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
P174	Budget	-21,3	-22,3	-1,9	-33,8	-11,4	-12,7	-2,6	-5,7
	Exécution	-6,6	-14,2	-2,0	-30,4	-10,4	-6,8	0,7	-
ASS	Budget	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Exécution	0,3	0,0	0,1	-1,3	0,3	0,3	0,3	-
Total ANGDM	Budget	-21,3	-22,3	-1,9	-33,8	-11,4	-12,7	-2,6	-5,7
	Exécution	-6,3	-14,2	-1,9	-31,7	-10,1	-6,5	0,9	-

Source : ANGDM

S'agissant de l'ASS, l'exécution budgétaire des années 2020 à 2022 a été fortement perturbée par la crise sanitaire, avec notamment la sous-consommation de diverses prestations et politiques (cf. *supra*). La situation est différente pour le programme 174 : les dépenses d'intervention, qui représentent l'essentiel de ce volet, sont largement automatiques et les quelques effets ponctuels budgétaire de la crise, dans un sens ou dans l'autre, ont eu tendance à se neutraliser mutuellement.

2.2.4 Des états financiers témoignant de la baisse d'activité de l'agence

2.2.4.1 Le bilan

Actif du volet Programme 174

L'augmentation des immobilisations corporelles et incorporelles sur la période résulte d'une politique d'investissements dynamique de l'agence, d'une part en matière informatique, d'autre part en matière de rénovation du site de Noyelles-Sous-Lens.

Les immobilisations financières, en baisse sur la période de 163,2 M€ en 2015 à 62,8 M€ en 2022, correspondent essentiellement aux contrats de capitalisation dits « viagers »⁵⁴, dont le montant total diminue avec les décès des ayants droit titulaires d'un contrat.

Les disponibilités, qui étaient excessives en début de période (75,3 M€), ont été réduites à des niveaux plus raisonnables (11,9 M€ en 2022).

Passif du volet Programme 174

Le financement de l'actif par l'État correspond aux subventions d'investissement, dont la baisse traduit la volonté des tutelles d'inciter l'agence à financer ses investissements sur sa trésorerie, sauf en 2021, année où l'agence a perçu une subvention de 1,2 M€ dans le cadre du plan de relance, pour financer l'intégralité des travaux de restructuration d'un bâtiment du site de Noyelles-sous-Lens (bâtiment La Houve).

Le financement de l'actif par des tiers correspond essentiellement aux contrats viagers issus de Charbonnage de France et des mines de potasse d'Alsace non encore amortis et qui sont comptablement assimilés à des subventions d'investissement (ces contrats ont été transférés à l'ANGDM à sa création, par abandon de créances, et comptabilisés en capital selon des modalités prévues par la direction du budget).

Le report à nouveau diminue nettement sur la période (de 96,6 M€ en 2015 à 1,2 M€ en 2022) ce qui reflète les résultats négatifs cumulés de l'agence.

Les provisions pour risques sont élevées (supérieures à 35 M€ sur la période). Comme la Cour l'avait déjà remarqué à l'occasion de son précédent contrôle, l'ANGDM provisionne l'intégralité des demandes qui sont formulées contre elle dans le cadre de contentieux juridictionnels (cette évaluation est validée par les commissaires aux comptes). Les montants en question sont en diminution sur la période mais augmentent à nouveau en 2021 (elles étaient de 40 M€ en 2022), à la suite d'une évolution de la méthode d'estimation des contentieux liés à la faute inexcusable de l'employeur.

2.2.4.2 Le compte de résultat

Conformément à l'instruction comptable, le compte de résultat de l'ANGDM ne distingue pas le fonctionnement et les interventions dans les produits (alors qu'il le fait pour les charges). Ses produits dits de fonctionnement incluent bien des produits d'intervention, étant donnée la nature de l'activité de l'agence.

Programme 174

Dans le compte de résultat du volet programme 174, les produits sans contrepartie directe correspondent à la subvention pour charges de service public (CSP) et à la subvention d'intervention. Leur diminution s'explique par la baisse des dépenses d'intervention de l'agence, mais aussi par l'effort d'autofinancement imposé par les tutelles à l'agence, particulièrement à partir de 2019.

⁵⁴ Les bénéficiaires de la prestation logement espèces ont la possibilité de renoncer au versement de leurs prestations et de les capitaliser. Ils perçoivent, en contrepartie, un capital (suivi au bilan du volet programme 174). Ce dispositif a été mis en place pour permettre aux mineurs de devenir propriétaires de leur logement.

Les produits avec contrepartie directe regroupent divers éléments, le principal étant les prestations de services provenant des refacturations des personnels issus de Charbonnages de France et mis à disposition d'autres entités. Cette ressource diminue structurellement avec la baisse du nombre des actifs mis à disposition (qui passent en pré-retraite ou retraite). En 2016, la forte baisse des autres produits de gestion (de 16,4 M€ à 7,9 M€) s'explique par le fait que les produits issus des opérations pour compte de tiers⁵⁵ ne sont plus traduits dans les produits et charges de l'établissement à partir de cette année.

Les autres produits sont constitués de reprises sur amortissements, dépréciations et provisions. Leurs variations parfois importantes s'expliquent souvent par des reprises de provisions liées aux litiges juridictionnels.

Les produits financiers proviennent essentiellement d'une opération comptable annuelle de reprise d'amortissement relative aux contrats viagers issus de Charbonnage de France et des mines de potasse d'Alsace, opération d'ordre ne donnant pas lieu à encaissement.

Les charges d'intervention du programme 174 diminuent avec l'érosion de la population des ayants droit de l'agence.

À part en 2016 et en 2022, le résultat de l'activité a toujours été négatif sur la période, pour des montants compris entre - 8,6 M€ (en 2018) et - 35 M€ (en 2019), généralement en lien avec les déficits budgétaires assumés par les tutelles pour apurer la trésorerie de l'agence.

Volet ASS

Les produits de fonctionnement du volet ASS (34,6 M€ en 2022) sont très majoritairement issus de dotations versées par la CANSSM après appels de fonds de l'ANGDM. Les dotations en provenance du fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS) financent les dépenses d'intervention. La dotation au titre du fonds national de gestion administrative (FNGA) finance les dépenses de personnel, de fonctionnement courant et d'investissement.

Par ailleurs, les produits directs d'activité (entre un et deux millions d'euros par an) proviennent essentiellement des participations des bénéficiaires de la politique de vacances.

Enfin, le résultat de l'activité du volet ASS a toujours été nul, conformément au plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS).

2.2.5 La rationalisation immobilière

Le précédent rapport de la Cour recommandait de réduire le nombre d'implantations géographiques de l'ANGDM. À l'époque, l'agence avait en gestion 53 sites, dont 41 qu'elle

⁵⁵ Ces opérations, qui représentent 4,5 M€ prévus en 2023, concernent deux types d'activités : d'une part, les avantages en nature que l'ANGDM verse aux personnels miniers de certaines entreprises qui la remboursent selon des modalités prévues par des conventions passées avec chacune d'elles (ces sociétés et établissements sont en ce moment EON, ELF, YMERIS, Salins du Midi et le BRGM) ; d'autre part, les indemnités compensatrices de cessation anticipée d'activité versées par l'ANGDM pour le compte de l'État à d'anciens salariés des mines de potasse d'Alsace, conformément au plan social de cet organisme. Dans les deux cas, l'ANGDM n'a pas de marge de manœuvre pour gérer ces dispositifs. Ces derniers sont donc dits « transparents » pour elle : ils ont un impact sur la trésorerie en encaissements et décaissements mais ne constituent pas des opérations budgétaires (ils sont exclus du tableau des autorisations budgétaires).

avait reçus en 2012 de la CANSSM avec le transfert de l'ASS (sites toutefois de natures diverses : certains regroupaient plusieurs employés dans des locaux possédés par l'agence, d'autres correspondaient simplement à une permanence individuelle au sein d'un local loué). Par ailleurs, la répartition territoriale de ces sites n'était pas équilibrée, avec, dans certains cas, des sites historiques de l'ANGDM et des sites issus de la CANSSM localisés dans la même ville.

Depuis lors, l'ANGDM a nettement rationalisé son portefeuille d'implantations, grâce notamment à la mise en œuvre d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) sur la période 2018-2022. Elle n'a plus aujourd'hui que 15 sites en gestion⁵⁶, deux de plus que l'objectif du SPSI pour fin 2022. S'agissant du siège parisien de l'ANGDM, il a été déménagé en août 2019⁵⁷. La surface occupée a diminué de 537 m² à 250 m² SUB, et le loyer annuel a baissé de 43 % (de 227 590 € HT à 128 590 € HT).

Ces évolutions ont permis à l'agence de diminuer de 39% ses loyers, charges et coûts de fonctionnement entre 2018 et 2022, période de mise en œuvre du SPSI.

L'agence a légèrement dépassé les objectifs de réduction de surface occupée qu'elle s'était fixés dans son SPSI. En termes de surface utile brute par effectifs, elle n'a toutefois pas atteint l'objectif du SPSI car les effectifs ont diminué plus vite que prévu.

Le principal site de l'ANGDM reste celui de Noyelles-sous-Lens (10 bâtiments, 4 000 m² de bureaux), ancien site industriel et emblématique de la culture minière. Il semble quelque peu surdimensionné pour l'agence mais des rationalisations sont en cours ou prévues : il est envisagé, dans le cadre du prochain SPSI 2023-2027, d'installer à Noyelles des effectifs présents sur des sites voisins et la direction générale indique prévoir de mettre en location les espaces qui se libéreront avec la baisse des effectifs.

2.2.6 L'inertie des coûts de gestion

Le précédent contrôle de la Cour avait recommandé de « maîtriser les dépenses de fonctionnement pour lutter contre l'effet de ciseau entre interventions en baisse et dépenses de fonctionnement en hausse ». Depuis lors, les coûts de gestion de l'agence ont diminué mais nettement moins que le montant total des prestations qu'elle verse⁵⁸. Il convient toutefois de préciser que les effets de la crise sanitaire sur ces deux éléments perturbent l'analyse : si cette crise a pesé sur les dépenses de fonctionnement (frais de déplacement, formation, etc.), elle a aussi amené à verser moins au titre de certaines prestations.

Comme il n'existe pas de comptabilité analytique au sein de l'ANGDM, l'approche ici retenue consiste à analyser les coûts de gestion par rapport aux dépenses d'intervention, d'une part, et par rapport au nombre de bénéficiaires, d'autre part⁵⁹.

⁵⁶ Ce chiffre et les suivants incluent deux projets en cours : l'un consistant à changer de locaux à Alès, l'autre à réunir sur un seul site (à Woippy) la quinzaine d'agents présents à Metz et Hayange.

⁵⁷ Du 91, Avenue Ledru Rollin (11^{ème} arrondissement) au 1-3 Avenue de Flandre (19^{ème} arrondissement).

⁵⁸ Les données qui suivent s'appuient sur la comptabilité budgétaire exprimée en crédits de paiement, et les coûts sont exprimées en dépenses de personnel et dépenses d'intervention, l'ANGDM ayant adopté le référentiel GBCP en 2016.

⁵⁹ Les données utilisées sont les crédits de paiements exécutés. Un retraitement a été effectué dans le volet programme 174 : à partir de 2022, l'agence a décidé de comptabiliser en fonctionnement les honoraires d'avocats

2.2.6.1 Coûts de gestion par rapport aux dépenses d'intervention

Sur l'ensemble du périmètre de l'ANGDM (Programme 174 et ASS), entre l'exécution 2016 et le budget initial 2023, les dépenses de personnel diminuent de 11% et celles d'intervention de 38%. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 14% mais cela s'explique par des dépenses exceptionnelles de désamiantage des locaux et de transfert des archives⁶⁰ en 2023 pour 0,8 M€ (sans elles, les dépenses de fonctionnement sont stables sur la période, cf. tableau suivant).

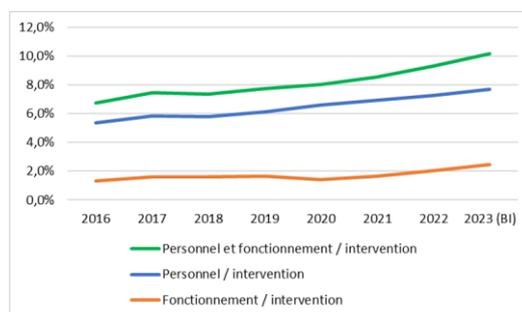
Tableau n° 15 : Coûts de gestion et dépenses d'intervention de l'ANGDM (2016-2023)

(M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (BI)	Var 2016-2023
Personnel	22,2	22,7	21,0	20,4	20,1	19,6	19,2	19,7	-11%
Fonctionnement	5,5	6,2	5,8	5,5	4,4	4,7	5,3	6,3	14%
Intervention	412,2	388,5	363,4	334,8	305,5	283,1	264,1	255,9	-38%

Source : budgets exécutés

Le ratio des coûts de gestion de l'ANGDM (personnel et fonctionnement) par rapport aux dépenses d'intervention se dégrade, passant de 6,7 % en 2016 à 10,2 % dans le budget initial pour 2023 (cf. graphique suivant)⁶¹.

Graphique n° 2 : Coûts de gestion par rapport aux dépenses d'intervention de l'ANGDM (2016-2023)



Source : budgets exécutés, calculs Cour des comptes

dans les contentieux de la maladie professionnelle et de la faute inexcusable de l'employeur, alors qu'ils étaient auparavant imputés en intervention (s'agissant des honoraires des autres contentieux, ils étaient déjà en fonctionnement). Pour rendre comparables toutes les années de la période considérée et ne pas fausser le rapport fonctionnement/intervention, ce changement a été pris en compte dès 2016 dans les calculs qui suivent (ces dépenses ont représenté entre 249 K€ et 645 K€ selon les années).

⁶⁰ Environ 1,5 millions de dossiers individuels (8 Km d'archives) de personnes décédées depuis la fin du XIX^{ème} siècle doivent légalement rejoindre les archives départementales du dernier lieu de travail des personnes concernées.

⁶¹ Le COP inclut des objectifs de diminution du ratio dépenses de fonctionnement par ETP mais il n'est pas évident que cet indicateur soit le plus pertinent : une baisse du nombre d'ETP plus rapide que celle des dépenses de fonctionnement augmente ce ratio (même remarque pour le ratio du COP « agents gérants / agents gérés »).

Toutefois, cette analyse au niveau agrégé pour l'ensemble des activités de l'ANGDM nécessite d'être complétée par une approche plus fine, notamment parce que les dépenses d'intervention (prestations versées) ne reflètent pas tout à fait l'évolution de l'activité concrète de l'agence. Il convient de distinguer les périmètres du programme 174 et de l'ASS.

S'agissant du périmètre du programme 174, la réduction des coûts a été faible. Alors que les dépenses d'intervention ont diminué de 40 % entre 2016 et le budget initial 2023, les dépenses de personnel n'ont baissé que de 16 % et celles de fonctionnement ont augmenté de 2 %.

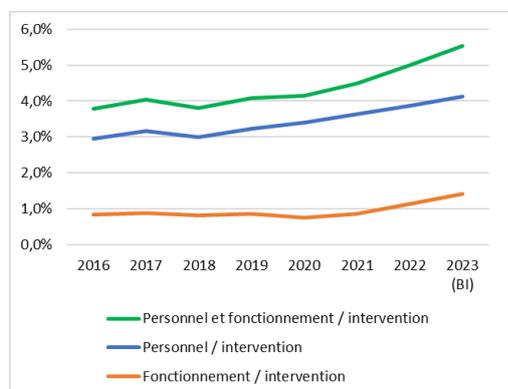
Tableau n° 16 : Coûts de gestion et dépenses d'intervention du volet P174 (2016-2023)

(M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (BI)	Var 2016-2023
Personnel	11,5	11,4	10,1	9,9	9,6	9,5	9,4	9,6	-16%
Fonctionnement	3,2	3,2	2,7	2,6	2,1	2,3	2,7	3,3	2%
Intervention	388,3	361,1	336,2	308,1	283,4	262,2	242,6	232,3	-40%

Source : budgets exécutés, calculs Cour des comptes

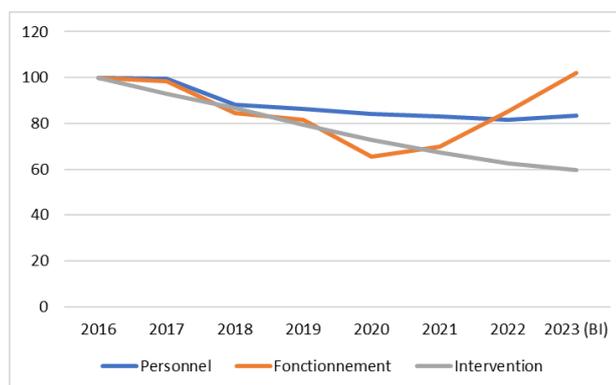
Le ratio des coûts de gestion par rapport aux dépenses d'intervention du volet Programme 174 a ainsi augmenté de 3,8 % à 5,5 % entre 2016 et le budget initial 2023.

Graphique n° 3 : Coûts de gestion par rapport aux dépenses d'intervention du volet P174 (2016-2023)



Source : budgets exécutés, calculs Cour des comptes

Par ailleurs, les coûts de personnel et de fonctionnement du volet Programme 174 progressent à nouveau en fin de période après plusieurs années de baisse, alors que les dépenses d'intervention continuent à diminuer. Les dépenses de fonctionnement sont même supérieures dans le budget initial 2023 par rapport à 2016 (cf. graphique suivant). Une partie de cette progression s'explique toutefois par la réalisation décalée de projets reportés pendant la crise sanitaire, et surtout par les dépenses exceptionnelles de désamiantage et de transfert des archives.

Graphique n° 4 : Coûts de gestion du volet P174 (2016-2023) (base 100 en 2016)

Source : budgets exécutés, calculs Cour des comptes

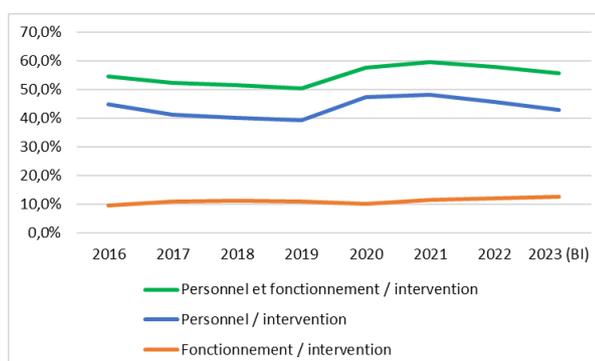
S'agissant du volet ASS, entre 2016 et le budget initial pour 2023, les dépenses de personnel ont diminué de 5%, celles de fonctionnement ont augmenté de 32% et celles d'intervention ont baissé de 1%.

Tableau n° 17 : Coûts de gestion et dépenses d'intervention du volet ASS (2016-2023)

(M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (BI)	Var 2016-2023
Personnel	10,7	11,3	10,9	10,5	10,5	10,1	9,8	10,1	-5%
Fonctionnement	2,3	3,0	3,1	2,9	2,3	2,4	2,6	3,0	32%
Intervention	23,9	27,4	27,2	26,7	22,1	20,9	21,5	23,7	-1%

Source : budgets exécutés

Le poids des dépenses de gestion de l'ASS (personnel et fonctionnement) par rapport aux dépenses d'intervention de ce volet a légèrement augmenté, passant de 54,4 % à 55,2 % entre 2016 et le budget initial 2023.

Graphique n° 5 : Coûts de gestion par rapport aux dépenses d'intervention du volet ASS (2016-2023)

Source : budgets exécutés, calculs Cour des comptes

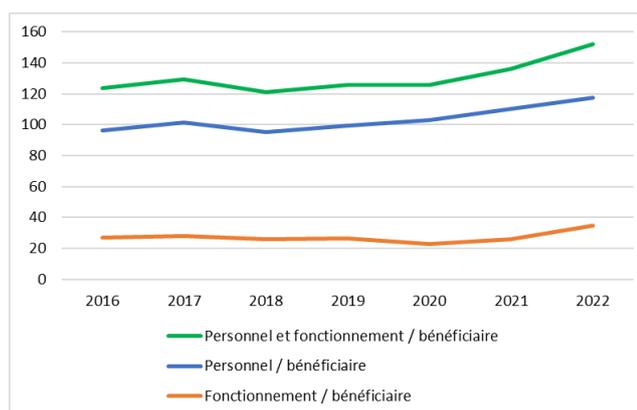
Cette quantification ne permet toutefois pas de prendre en compte la dimension qualitative de l'activité liée au volet ASS. L'utilité de ces ratios est donc limitée. Par ailleurs les dépenses d'intervention de l'ASS ont diminué plus vite que prévu en fin de période, en raison d'une sous-consommation des prestations individuelles liée à la crise sanitaire.

Le coût de gestion de l'ASS reste néanmoins élevé en comparaison avec les niveaux du régime général⁶².

2.2.6.2 Coûts de gestion par rapport au nombre de bénéficiaires

S'agissant des coûts par bénéficiaires⁶³, la situation est un peu différente entre le volet P174 et le volet ASS, comme le montrent les deux graphiques suivants : pour le premier, les coûts augmentent progressivement à partir de 2020 ; pour le second, ils retrouvent, en 2022, les niveaux du début de la période, après une hausse en 2020-2021 (due à la baisse des prestations pendant la crise du covid).

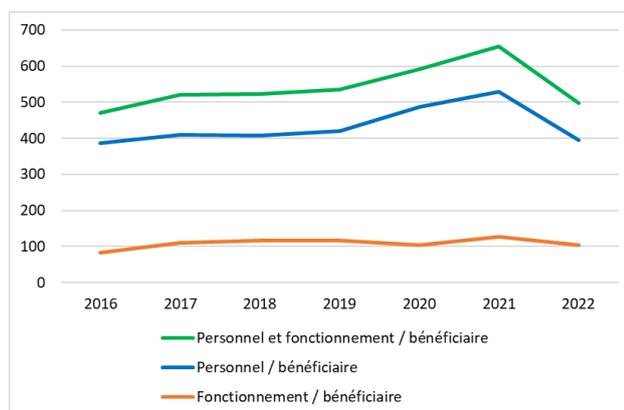
Graphique n° 6 : Coûts de gestion par nombre de bénéficiaires du volet P174 (en €)



Source : budgets exécutés et ANGDM, calculs Cour des comptes

⁶² Source : <https://www.securite-sociale.fr/dossiers/quels-sont-les-couts-de-gestion-de-la-securite-sociale>

⁶³ Il s'agit non pas des bénéficiaires théoriques (éligibles) mais effectifs (qui reçoivent des prestations de l'ANGDM).

Graphique n° 7 : Coûts de gestion par nombre de bénéficiaires du volet ASS (en €)

Source : budgets exécutés et ANGDM, calculs Cour des comptes

En conclusion, malgré les efforts de modernisation et de rationalisation de la gestion accomplis par l'agence, les coûts peuvent difficilement diminuer dans les mêmes proportions que l'activité de l'agence (versement de prestation et accompagnement personnalisé des bénéficiaires), en raison de coûts de fonctionnement peu compressibles (charges locatives, maintenance, sécurité des systèmes d'information, etc.) et de la rigidité des dépenses salariales qui éclipsent en partie les gains obtenus par la réduction des effectifs (progression automatique du point pour certaines catégories, indemnités liées aux départs en retraite, comptes épargne temps conventionnels, etc.).

Ce constat ne fait que mettre en lumière les conséquences du maintien d'un organisme dont l'activité diminue.

2.3 La nécessité de préparer la fermeture de l'agence

Le paysage des structures s'adressant à la même population minière est fragmenté entre la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui assure la gestion de l'assurance vieillesse-invalidité et le recouvrement des cotisations de la population minière depuis 2005, le régime général de la sécurité sociale qui, depuis 2015, gère l'assurance maladie et les accidents du travail-maladies professionnelles, la CANSSM pour l'offre de soins avec le réseau Filieris, et enfin l'ANGDM.

Une mission parlementaire dite « flash » conduite en 2021 sur le régime de sécurité sociale des mines⁶⁴ dresse le même constat sur la fragmentation des structures s'adressant au public minier avec pour conséquence « *une population souvent âgée, complètement désorientée face à l'éparpillement du régime et de la multiplication des interlocuteurs qui en résulte* ». Cette mission concluait à la nécessité de développer une relation numérique avec les assurés miniers et leurs ayants droit, à travers un portail d'information unique, afin de simplifier les démarches en les orientant vers les bons interlocuteurs. L'ANGDM a alors proposé à la CDC et la CANSSM de travailler à développer un guichet unique, intitulé « la maison du mineur ».

⁶⁴ Cf. rapport présenté le 12 mai 2021 par les députés Hélène Zannier et Thibault Bazin.

Suite aux premiers travaux engagés de concert, la CDC a proposé une première maquette mais le retrait de la CANSSM a mis fin au projet.

Face à la fragmentation du paysage administratif et à la baisse de la population minière, la mise en place d'un guichet unique ne constitue plus désormais une solution à la hauteur des enjeux.

Dans son contrôle précédent, la Cour relevait que la population des bénéficiaires de l'agence, majoritairement composée des conjoints survivants, étant vieillissante et en déclin, la question du maintien d'un établissement public dédié et du mode de gestion des prestations devait être posée. Elle recommandait donc le lancement d'une réflexion commune entre les tutelles sur les différentes options relatives au mode de gestion de ces droits et prestations. Jugée prématurée par les tutelles, cette question n'a pas été abordée avant 2021.

Le contrat d'objectifs et de performance pour la période 2020-2022 prévoit la production d'une étude prospective en la matière. Sa prorogation d'un an a repoussé l'aboutissement de cette réflexion, et ni l'agence ni les tutelles n'ont été en mesure de présenter les pistes envisagées.

Les projections montrant une diminution de moitié du nombre de bénéficiaires d'ici 2030, il devient urgent de clarifier les différentes options possibles. Le scénario du maintien d'un établissement public qui évoluerait dans ses missions doit être écarté, les pistes explorées à cette fin concernant des missions déjà prises en charge par d'autres acteurs. Le transfert des prestations actuellement mises en œuvre par l'agence à d'autres structures existantes doit ainsi être préparé.

2.3.1 Le scénario à écarter du maintien de l'agence avec une évolution de ses missions

L'agence indique réfléchir à un élargissement de son action en faveur des personnes âgées, en s'appuyant notamment sur les acquis de son plan « bien vieillir », adopté en 2015. Cette voie reste peu définie jusqu'à présent, l'agence se contentant d'indiquer être « *attentive vis-à-vis de toutes les mesures et propositions qui peuvent être faites en vue de faire évoluer ses moyens d'actions. À cet effet, l'agence développe notamment une veille sur les différents rapports et études (en particulier sur le thème de l'autonomie) qui sont publiés* »⁶⁵. La plus-value de l'agence par rapport aux autres intervenants du secteur de l'autonomie n'apparaît pas évidente.

Une autre piste réside dans l'extension de son activité en matière de gestion des plans sociaux des entreprises minières et de leurs filiales. La projection effectuée par l'agence sur les plans actuellement gérés montre une extinction de cette mission à partir de 2030. Très minoritaire dans son budget (moins de 3 %), le développement de cette activité ne pourrait justifier le maintien d'un établissement public dédié.

⁶⁵ Source : réponse aux questions parlementaires du PLF 2021 (programme 174).

2.3.2 Un rapprochement avec la CANSSM inopportun

Un rapprochement de l'ANGDM avec la CANSSM a pu être évoqué. Toutefois, comme la Cour le soulignait en 2016, il est nécessaire de supprimer la CANSSM, dont l'activité se limite aujourd'hui à la gestion d'un réseau de soins (Filiaris), qui ne s'adresse plus uniquement aux ressortissants du régime minier.

La perspective d'une suppression de la CANSSM avait au demeurant justifié le transfert de l'ASS à l'ANGDM. Un retour en arrière n'apparaît à cet égard pas opportun.

2.3.3 Un transfert à la CDC des prestations financées par le programme 174 et des avantages en nature, à favoriser

La CDC et l'ANGDM gèrent des prestations qui s'adressent largement au même public minier⁶⁶. La gestion des prestations du programme 174, qui correspondent à des droits figés, pourrait être assurée par la CDC, au vu de la compétence qu'elle a développé dans la gestion du régime de retraite des mineurs.

À l'automne 2019, l'agence a mené un travail d'identification des structures avec lesquelles des discussions pourraient être menées. Une première réunion a eu lieu en janvier 2020 entre le directeur général de l'agence et le directeur des retraites et de la solidarité de la CDC.

Les échanges qui s'en sont suivis ont permis de définir un programme et un calendrier de travail. Dans un mail du 4 mai 2020 adressé à la CDC par le directeur général de l'agence, ce dernier indiquait avoir rencontré les représentants des ministères de l'écologie et du budget ainsi que la DSS et avoir « *obtenu une écoute active extrêmement intéressante et intéressée et naturellement obtenu l'accord pour poursuivre la réflexion, sachant qu'elle n'engageait aucune des parties, et en particulier pas les administrateurs de l'agence* ». Le 3 juillet 2020, la CDC a présenté un document relatif au projet de transfert des activités de l'ANGDM à la CDC.

Mais le 24 juillet 2020, il a été décidé de suspendre le projet à l'issue d'un point d'étape avec les tutelles, ces dernières trouvant alors le projet prématuré.

Pourtant, un tel transfert serait d'autant plus justifié que la CDC assure depuis 2004⁶⁷ la gestion de l'assurance vieillesse-invalidité ainsi que le recouvrement des cotisations du régime minier pour le compte de la CANSSM. À cette mission, s'est ajoutée en 2005 et en 2006 la prise en charge par la CDC, pour le compte de la caisse, de la gestion des pensions de retraite et des allocations anticipées de retraite complémentaires qui incluent les prestations chauffage et de logement des pré-retraités.

En outre, la CDC s'est vu attribuer à compter de 2022 la gestion des avantages en nature des retraités de la CANSSM, qui n'avaient pas été transférée à l'ANGDM⁶⁸.

⁶⁶ Les actifs, les pensionnés du régime des mines, ainsi que leurs ayants-droits, sont éligibles aux prestations d'ASS et, sous réserve d'avoir au moins 15 ans de cotisations, aux prestations du programme 174.

⁶⁷ Cf. décret du 2 novembre 2004.

⁶⁸ Alors que l'agence escomptait bénéficier de ce transfert, la réflexion sur ce transfert à l'agence étant prévu par la COG de la caisse 2014-2017 mais non reconduit dans la COG suivante, c'est finalement à la CDC

Par ailleurs, la CDC Habitat a repris une partie importante des logements des mines et est donc un des principaux bailleurs avec lesquels l'ANGDM contracte pour la mise en œuvre de la prestation logement.

S'agissant des contentieux, s'il est recommandé de confier le contentieux des accidents du travail et de la maladie professionnelle à l'agent judiciaire de l'État, cette recommandation n'inclut pas le périmètre des contentieux sociaux. Le suivi de ces derniers, dont le nombre et le montant décline sur la période (cf. annexe n°4), pourrait également être transféré à la CDC. La CDC s'est d'ailleurs vue confier l'assistance à la CANSSM devant les juridictions compétentes pour le suivi des contentieux sociaux par la COG 2022-2024 de cette caisse.

La CDC indique être en capacité d'effectuer la reprise des droits sociaux financés par le programme 174 et de leur contentieux au vu des savoir-faire acquis dans ces matières.

2.3.4 Un transfert de l'ASS au régime général de la sécurité sociale à privilégier

La gestion des prestations d'ASS, avec l'animation d'un réseau d'assistantes sociales, relève d'une logique différente et pourrait moins facilement être transférée à la CDC.

Le régime général de la sécurité sociale gère, par délégation de la CANSSM, le régime minier d'assurance maladie. Il y aurait une logique à ce qu'il se voit transférer également l'action sanitaire et sociale.

Celle-ci pourrait être mise en œuvre par les caisses situées dans le bassin minier, garantissant une prise en compte des spécificités du public des anciens mineurs.

2.3.5 La rationalisation du paysage minier en faveur des bénéficiaires

Le transfert des activités de l'ANGDM à la CDC et au régime général de la sécurité sociale, avec une dissolution de l'ANGDM et, à terme de la CANSSM, contribuerait à simplifier et rationaliser l'organisation administrative tout en assurant l'engagement de l'État envers les mineurs.

La DGEC, la direction du budget et la DSS indiquent que la décroissance naturelle du nombre des bénéficiaires rend nécessaire une réflexion sur le devenir de l'agence. Mais elles considèrent que le nombre de bénéficiaires estimé à environ 53 000 en 2030 (dont 36 000 relèvent des effectifs du programme 174) et à 23 000 en 2040 « reste non négligeable » et qu'ainsi la préparation d'un plan de fermeture leur apparaît toujours prématuré.

La DGEC et la DSS précisent toutefois que la question peut se poser différemment pour les prestations individuelles d'ASS pour lesquelles le coût de gestion par bénéficiaire ne pourra que s'accroître. Elles estiment en conséquence que la gestion des prestations d'ASS pourrait, « le cas échéant », être transférée à terme aux organismes gérant les prestations du régime

que la CANSSM a confié cette prise en charge des avantages en nature pour ses ex-salariés à compter de 2022. Le coût de la gestion par la CDC a été établi pour un montant correspondant à 1,5 % appliqué aux prestations gérées.

minier. Elles précisent cependant que le devenir de cette activité doit aussi être envisagé en tenant compte de l'évolution de la CANSSM.

La DGEC, la direction du budget et la DSS considèrent qu'une réflexion en deux temps pourrait être menée, avec dans un premier temps une réforme de la structure budgétaire (budget unique) et un transfert de la tutelle au ministère chargé de la sécurité sociale dans le cadre du COP 2024-2027, puis, dans le COP 2028-2030, la préparation d'un transfert des compétences de l'agence.

Le renvoi à 2028-2030 de la réflexion sur la fermeture de l'agence paraît toutefois trop tardif et inadapté aux enjeux. Il est nécessaire de commencer à travailler à cette fermeture durant la période 2024-2027, de façon à disposer en 2027 d'un schéma clair, mis en œuvre en 2028 et 2029 aux termes de conventions avec le régime général et avec la CDC et portant notamment sur les transferts de personnels, afin de permettre la fermeture effective de l'ANGDM en 2030.

Le COP 2028-2030 devrait ainsi être le support de la mise en œuvre du schéma de fermeture de l'agence, préalablement acté à l'issue du COP 2024-2027, et non de l'engagement d'une réflexion.

<p>Recommandation n° 6. (DGEC, DB, DSS, ANGDM, 2025) : Préparer le transfert des activités de l'ANGDM à la Caisse des dépôts et au régime général de la sécurité sociale et un plan de fermeture de l'agence à horizon 2030</p>
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Des efforts notables ont été déployés par l'ANGDM pour professionnaliser la fonction financière, moderniser les moyens informatiques et rationaliser la carte des implantations immobilières, conformément aux recommandations antérieures de la Cour.

Mais les coûts de l'agence connaissent une forte inertie malgré les efforts de réduction. La population des bénéficiaires diminue et devrait être divisée par deux dans les prochaines années, passant d'environ 108 000 en 2022 à 53 000 en 2030. Dans le même temps, la baisse régulière des effectifs de l'agence et les départs en retraite à venir font courir un risque de dégradation du service rendu.

Des décisions de fond doivent être prises rapidement, pour éviter la sédimentation d'une situation peu rationnelle et faciliter la transition vers une nouvelle organisation. Le scénario du maintien d'un établissement public de l'État dédié qui évoluerait dans ses missions doit en effet être écarté, les pistes explorées à cette fin renvoyant à des missions déjà prises en charge par un nombre important d'acteurs.

C'est donc le transfert des prestations actuellement mises en œuvre par l'agence à d'autres structures existantes qui doit être préparé. Un rapprochement de l'ANGDM avec la CANSSM ne peut être envisagé, la Cour ayant conclu en 2016 à la suppression de cet organisme. En revanche, la gestion des prestations du programme 174 pourrait être transférée à la Caisse des dépôts et celle de l'ASS au régime général. Il est nécessaire de commencer à travailler à la préparation de ce transfert durant la période 2024-2027 de façon à disposer d'un schéma clair permettant la fermeture effective de l'agence en 2030.

ANNEXES

Annexe n° 1. Prestations versées au titre des droits sociaux financés par le programme 174	59
Annexe n° 2. Exemples d'amoncellement des textes applicables aux prestations financées par le programme 174	62
Annexe n° 3. La doctrine de l'ANGDM sur le droit au retour au logement nature.....	64
Annexe n° 4. Les contentieux sociaux et de la maladie professionnelle suivis par l'ANGDM	65
Annexe n° 5. Le plan « bien vieillir » de l'ANGDM.....	72
Annexe n° 6. Les prestations de l'action sanitaire et sociale gérée par l'ANGDM : périmètre et budget consommé	73
Annexe n° 7. Le centre de vacances de Saint-Gildas.....	77
Annexe n° 8. Les prestations sous-consommées de l'ASS et l'audit de cette politique.....	78
Annexe n° 9. Projection des effectifs de l'agence	81
Annexe n° 10. Bilans et comptes de résultat simplifiés de l'ANGDM.....	82

Annexe n° 1. Prestations versées au titre des droits sociaux financés par le programme 174

Tableau n° 18 : Part des prestations dans les droits sociaux financés par le programme 174

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
prestation logement nature	36%	38%	39%	40%	41%	42%	44%
prestation logement espèces	23%	23%	24%	24%	24%	25%	25%
prestation chauffage espèces	21%	21%	22%	21%	21%	23%	23%
prestations de pré-retraite	17%	15%	14%	12%	9%	7%	6%
autres dépenses	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Source : à partir des chiffres de l'ANGDM

1) La prestation logement (nature et espèces)

Le statut du mineur (décret n°46-1433 du 14 juin 1946 relatif au statut du personnel des exploitations minières et assimilées) prévoit un droit au logement pour les mineurs. Des conventions de partenariat prévoient également les modalités et le financement de la réhabilitation des logements pouvant être financés par une hausse des loyers ou par des aides versées aux bénéficiaires par l'action sanitaire et sociale et/ou aux bailleurs. Cette prestation est ouverte aux ouvriers, ETAM et ingénieurs à partir de 55 ans sous conditions de cessation d'activité et de justifier d'une ancienneté minière supérieure ou égale à 15 ans. Elle est versée en espèce (prestation mensuelle) ou en nature (par la prise en charge du loyer par l'agence selon les dispositions conventionnelles négociées avec chaque bailleur). Elle peut également être versée sous la forme de la capitalisation. Elle est versée à vie pour la prestation servie en espèce ou en nature. Sa revalorisation est basée sur l'évolution du point de retraite complémentaire AGIR-ARRCO pour la majorité des mineurs. Elle concerne un effectif de 63 934 bénéficiaires en 2022.

L'agence disposaient de 168 conventions en cours en 2022 pour un nombre total de logements de 16 792. Les principaux bailleurs fin novembre 2022 sont constitués par neuf organismes qui regroupent 15 636 logements dont la majorité se trouvent dans le Nord (Maisons et Cités : 8 256 logements ; Société Immobilière de l'Artois : 769 logements), l'Est (CDC Habitat Sainte Barbe : 4 534 logements), le grand Sud (3F Occitanie 644 logements ; 3F SUD : 191 logements ; HABELLIS : 33 logements ; SDH : 188 logements ; ALLIADE HABITAT : 188 logements) et l'Est (VIVEST : 555 logements). Des conventions sont également conclues avec des résidences autonomes (43 en 2021) afin de proposer des logements adaptés au vieillissement des populations concernées.

En 2023, le « logement nature » représente 44% du budget d'intervention du programme 174, soit un total de 101,1 M€. La prestation relative au logement en espèces est programmée à hauteur de 58,7 M€ dans le budget 2023 de l'établissement, soit 25% du budget dédiés aux dépenses d'intervention financées par le programme 174.

2) La prestation chauffage

Cette prestation s'adresse aux ouvriers, aux ETAM et aux ingénieurs. Elle est ouverte à partir de 55 ans sous conditions de cessation d'activité et de justifier d'une ancienneté minière supérieure à 15 ans. Elle est versée en espèce (versement mensuel) ou sous forme de capitalisation. Elle est versée à vie pour la prestation en espèce. Sa revalorisation est basée sur l'évolution du point de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO. Elle concerne un effectif de 61 077 bénéficiaires. Cette prestation représente 52,9 M€ du budget 2023 de l'agence (soit 23% du montant des dépenses d'interventions du

programme 174). La prestation de chauffage en espèces comprend l'indemnité de base, l'indemnité forfaitaire complémentaire et le complément spécifique de l'indemnité de chauffage.

3) Les prestations logement et chauffage versées sous forme de capitalisation

L'application des prestations logement et chauffage sous la forme de la capitalisation a été éditée par la circulaire de Charbonnage de France du 1er février 1988. Il existe trois formules de capitalisation offerte aux agents des Charbonnages de France et des Houillères de Bassin. Depuis l'article 3 de la loi de finances pour 2009, la durée de la fiscalisation du versement du capital a été modifiée, le montant du capital est désormais fiscalisé jusqu'à l'âge retenu pour le calcul du capital et les précomptes sociaux sont prélevés lors du versement du capital. Avant cette loi, le montant du capital était versé en une seule fois et l'ayant droit s'engageait, sa vie durant, à être fiscalisé sur le montant des indemnités auxquelles il aurait dû prétendre. Il devait également s'acquitter des précomptes sociaux trimestriellement.

Le capital est versé en une fois dans tous les cas de figure et celui-ci ne fait pas l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale. La durée du versement de l'indemnité de chauffage ou de logement est prise en compte pour la fiscalité annuelle.

4) Les prestations en faveur des actifs

En application de l'article 2 de la loi n°2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'ANGDM celle-ci « *assume les obligations de l'employeur en lieu et place des entreprises minières et ardoisières ayant définitivement cessé leur activité* ». Ces agents peuvent être en activité par mise à disposition de différentes entreprises, en dispense d'activité ou en plan social. En 2023, 31 agents sont payés par l'agence à différents titres :

- Actifs mis à disposition d'autres entités : 12 ETPT sont concernés. La rémunération de ces agents et les charges (1,3 M€ en 2023) sont refacturées aux entités auprès desquelles ils sont placés ;
- Actifs en compte épargne temps : ils sont 17 ETPT en 2023 ;
- Actifs en congés charbonnier de fin de carrière : seuls deux ETPT sont concernés en 2023 ;
- Plans sociaux : il s'agit des agents des plans sociaux « Coke de Drocourt » qui sont pris en charge par l'agence jusqu'à leur date de départ en retraite, conformément à la convention conclue par l'agence avec l'UNEDIC. Leur nombre est de 16 en 2023.

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait relevé que l'attribution du congé charbonnier de fin de carrière, incompatible avec l'exercice d'une activité professionnelle, ne donnait pas lieu à vérification et avait recommandé à l'agence de mettre en place un plan de contrôle. Celle-ci indique avoir pris en compte cette recommandation précisant que des courriers sont adressés depuis 2016 à tous les agents concernés qui produisent une attestation sur l'honneur de non activité ainsi que leur avis d'imposition.

5) Les préretraites et prestations associées

Plusieurs prestations sont versées :

- Retraite anticipée (0,7 M€ en 2023) et raccordement (9,8 M€ en 2023): les retraites anticipées concernent les agents de Charbonnage de France au nombre de 62 fin 2022 qui passeront ensuite dans une phase dite de raccordement ou partir en retraite. Le nombre d'agents en raccordement est de 1 539 en 2023. Le raccordement permet aux personnes ayant liquidé leur retraite de base du régime de base (55 ans) de bénéficier de cette allocation jusqu'à l'ouverture légale des droits de retraite complémentaire (ARRCO-AGIRC) ouverts à compter de l'âge normal de la retraite ; au critère de l'âge, s'ajoute également une condition relative au nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le taux plein

- Indemnité spécifique (0,451 M€ en 2023) : les ouvriers et employés, techniciens et agents de maîtrise de la substance charbon en retraite anticipée bénéficient d'une indemnité spécifique, qui permet de garantir 80% de leur dernier salaire net d'activité durant toute la période de retraite anticipée. 58 agents sont concernés encore en 2023 ;
- L'AVIC (0,171 M€ en 2023) est une cotisation d'assurance volontaire vieillesse au profit des agents issus des Mines de Potasse d'Alsace (MDPA) ayant effectué une carrière mixte (c'est-à-dire une partie de carrière avec une affiliation au régime général de la sécurité sociale et une partie de carrière avec une affiliation au régime minier). Leur nombre est estimé à 32 en 2023.
- Indemnité de mise à la retraite d'office (IMRO) (0,473 M€ en 2023) : elle est versée aux agents de la substance charbon cessant leur activité ou sortant de congés charbonnier de fin de carrière.
- Les prestations complémentaires à la pré-retraite : il s'agit de quatre catégories :
 - a) la prestation de Service Militaire Service Ouvrier (0,315 M€ en 2023), qui est une rente mensuelle versée aux agents de toutes substances au titre de leurs périodes de services militaire et/ou ouvrier effectués avant l'âge de 21 ans.
 - b) les prestations d'invalidité (0,548 M€ en 2023) qui regroupent la « rente conjoint », la « rente éducation » et « l'allocation complémentaire de retraite », qui est versée aux anciens agents du centre d'études et de recherches de Charbonnage de France transférés dans les entreprises relevant de la convention collective de chimie, la part des services miniers étaient refacturées à Charbonnage de France, et désormais à l'ANGDM.
 - c) rentes diverses (0,084 M€ en 2023) : il s'agit de rentes viagères versées aux anciens agents des mines métalliques.
 - d) le montant payé au titre de la Caisse de retraite des employés statutaires (CRES) (0,350 M€) aux agents issus des sociétés commerciales des potasses d'Alsace

6) Autres prestations

On trouve dans cette catégorie les allocations à verser aux familles des mineurs licenciés en 1948 et 1952, ainsi que les bourses des mines, les médailles du travail, la participation annuelle à la conservation des dossiers médicaux des HBL, des HBCM et du siège de Charbonnage de France et les contentieux.

Annexe n° 2. Exemples d'amoncellement des textes applicables aux prestations financées par le programme 174

Tableau n° 19 : Exemples d'amoncellement de textes applicables à quelques prestations financées par le programme 174

<i>Prestations</i>	<i>Base juridique</i>
<i>Logement</i>	Loi n°2004-105 du 3 février 2004 Décret n°2004-1466 du 23 décembre 2004 Article 23 Statut du mineur Note d'application ministérielle du 6 août 1946 Protocole d'accord de Charbonnages de France du 22 janvier 1957 Note de Charbonnages de France du 25 juillet 1962 Protocole d'accord du 27 mai 1974 Arrêté ministériel du 2 mai 1979 Note de Charbonnages de France du 23 janvier 1980 Protocole du 7 décembre 1987 Note des HBNPC du 4 janvier 1988 Arrêté du 28 janvier 1988 Circulaire Charbonnages de France du 9 février 1988 Note de Charbonnages de France du 4 juin 1996 Note de l'Agence Centre Midi du 13 juillet 1999 Note de l'Agence Centre Midi du 21 décembre 1999 Note HBCM du 12 janvier 2000 Note de la direction réglementaire aux HBCM du 21 novembre 2002 Note de la direction réglementaire des HBCM du 9 octobre 2003 Note de la direction réglementaire SA/CN n°268.04 du 7 décembre 2004 Arrêté ministériel du 5 février 2007 Décision ministérielle du 4 avril 2007 Article 3 de la loi de finances pour 2009 Compte-rendu de réunion du 7 septembre 2011 et note DP n°3563 du 21 mai 2012 Décision ministérielle du 25 avril 2007 Note de la direction réglementaire HBCM du 6 juin 2007 Note de la direction réglementaire HBNPC, HBL et HBCM du 5 février 2008 Note de la direction réglementaire du 1 ^{er} juin 2011 Note de la direction réglementaire du 8 février 2012 Notes de la direction réglementaire du 18 septembre 2012, du 1 ^{er} mars 2013, du 15 mai 2013, du 9 décembre 2013, du 10 décembre 2013, du 3 juin 2014, du 31 mars 2017, 17 mai 2018, du 22 janvier 2019 Fiche de présentation du 14 septembre 2021 Compte-rendu COPRAD du 15 février 2022 Redéfinition des motifs du retour à la gratuité du logement Conseil d'administration du 15 mars 2022 Conventions conclues avec les bailleurs
<i>Chauffage</i>	Loi n°2004-105 du 3 février 2004 Décret n°2004-1466 du 23 décembre 2004 Article 22 du statut du mineur Circulaire du 1 ^{er} septembre 1956 Protocole du 27 mai 1974 Arrêté du 27 juillet 1979 Protocole du 7 décembre 1987 Arrêté du 28 janvier 1988 Circulaire Charbonnages de France du 9 février 1988 Article 3 de la loi de finances pour 2009
<i>Pré-retraite</i>	Loi n°2004-105 du 3 février 2004 Décret n°2004-1466 du 23 décembre 2004 Règlements des régimes de raccordement des ouvriers et des ETAM de Charbonnages de France du 20 mai 1998 Règlements des régimes de raccordement des Ouvriers et des ETAM des Mines métalliques du 1 ^{er} juillet 2001

<i>Prestations</i>	Base juridique
	Protocole d'accord relatif aux régimes de raccordement des ouvriers et des ETAM des MDPAs des 19 décembre 1994 et 27 avril 1995 Protocole Charbonnages de France du 16 octobre 1973 Protocoles des Charbonnages de France du 3 février 1994 et règlement du 28 septembre 1994 Circulaire Charbonnages de France du 10 janvier 1994 Accord Avenir du personnel MDPA du 22 mai 1997 Accord de pré-retraite d'Agglocentre du 22 janvier 2003 Plans sociaux : SOGEREM du 19 décembre 2005 ; Ardoisières d'Angers du 6 mars 1998 ; Saisigne du 11 juillet 2001 Pacte Charbonnier du 20 octobre 1994 et Protocole d'accord du 7 avril 1995 entre Charbonnages de France et les organisations syndicales Circulaire Charbonnages de France du 4 septembre 1995 Protocole d'accord du 7 avril 1995 entre Charbonnages de France et les organisations syndicales Avenant n°1 au protocole d'accord du 31 mai 1985 pour les ETAM Avenant n°1 au protocole d'accord du 23 décembre 1985 pour les ouvriers Accord Avenir du Personnel MDPA du 22 mai 1997 Protocole d'accord du 23 décembre 1970 relatif au régime de retraite complémentaire des ETAM Protocole d'accord du 10 décembre 1987 Circulaire d'application du 20 avril 1988 Protocole d'accord du 23 décembre 1970 relatif au régime de retraite complémentaire des ETAM Protocole du 10 décembre 1987 Circulaire d'application du 20 avril 1988 Rentes attribuées entre le 1 ^{er} janvier 1971 et le 31 mars 1991 (conjoint) Protocole d'accord du 22 mai 2008 (conjoint) Rentes d'éducation attribuées entre le 1 ^{er} janvier 1971 et le 31 mars 1991 et protocole d'accord du 22 mai 2008 Règlement de la Caisse de retraite des employés de la SCPA de juin 1977

Source : documentation ANGDM

Annexe n° 3. La doctrine de l'ANGDM sur le droit au retour au logement nature

Situation du bénéficiaire	Nord	Centre et Sud	Est
Bénéficiaire qui n'a jamais été logé alors qu'il ouvrait droit au logement nature lorsqu'il était actif	Pas de précision → Droit ouvert	Pas de précision → Droit ouvert	Pas de précision → Droit ouvert
Bénéficiaire qui a quitté un logement nature	Pas de précision dans la charte sociale mais la Décision complémentaire N°12 apporte des précisions : -si la personne a quitté son logement pour un motif valable → droit ouvert -si la personne n'a pas quitté son logement pour un motif valable, mais qu'elle invoque un motif valable pour demander la prise en charge de son loyer → droit ouvert Dans les deux cas, les motifs valables de sortie ou d'entrée ne sont pas précisés. Il faut donc définir les critères d'appréciation pour ces deux catégories de motifs.	La charte sociale prévoit que le droit au logement nature est perdu quel que soit le motif de départ du logement. → Droit fermé	Pas de précision, donc application de l'arrêté du 2 mai 1979 : -si la personne a quitté son logement pour un motif valable → droit ouvert -si la personne n'a pas quitté son logement pour un motif valable, la réunion organisée à la suite des accords de Forbach ouvre la possibilité d'examiner la situation de la personne (étude de cas), ce qui revient à accepter de regarder le motif de demande de la prise en charge du loyer → droit ouvert à l'appréciation de l'agence.
Bénéficiaire qui a reçu des aides de l'exploitant (prêt pour acheter une maison, achat d'une maison vendue par l'exploitant)	→ Droit fermé par une clause dans les conventions → Droit fermé par une clause dans l'acte de vente	→ Droit fermé par une clause dans l'acte de vente → Droit fermé par une clause dans l'acte de vente	→ Droit fermé par une clause dans les conventions → Droit fermé par une clause dans l'acte de vente
Bénéficiaire qui a opté pour la capitalisation de la prestation de logement	→ Droit fermé par une clause dans les conventions pour l'ayant droit → Droit ouvert pour le conjoint survivant (charte complémentaire N°12)	→ Droit fermé par la charte	→ Droit fermé par une clause dans les conventions

Annexe n° 4. Les contentieux sociaux et de la maladie professionnelle suivis par l'ANGDM

I) NOMBRE DE CONTENTIEUX ET MONTANT DES CONDAMNATIONS ET FRAIS D'HONORAIRES

Tableau n° 20 : Nombre de contentieux et montant des condamnations 2015-2013

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (estimation)
CONTENTIEUX SOCIAUX									
Nombre	1 301	440	444	360	314	299	229	143	128
Montant condamnations	125	29	82		5	660		38	273
CONTENTIEUX MP et FIE									
Nombre contentieux MP	79	69	86	202	275	277	337	316	328
Nombre contentieux FIE *			36	98	164	192	230	244	261
Montant des condamnations – remboursements caisse en k€			143	142	13		1 774	1 555	1 800

*en 2015 et 2016, les contentieux FIE relevaient uniquement de la responsabilité du liquidateur de CdF

Source : ANGDM

Tableau n° 21 : Honoraires avocats contentieux liés à la reconnaissance des maladies professionnelles et à la faute inexcusable de l'employeur

	Honoraires des contentieux sociaux (€)	Honoraires des contentieux MP et FIE (€)
2018	129 495	363 600
2019	205 000	281 240
2020	41 000	248 820
2021	115 000	370 860
2022	80 000	390 354

Source : ANGDM

II) LES CONTENTIEUX SOCIAUX

Les contentieux relevant de la compétence de l'ANGDM s'inscrivent dans les missions qui lui ont été attribuées par l'article 2 de la loi n°2004-105 du 3 février 2004 portant création à l'ANGDM qui lui donnent la compétence d'assumer les obligations de l'employeur envers les salariés encore sous contrat au moment où l'agence les a pris en charge (soit le 1^{er} janvier 2008, date de la dissolution et de la mise en liquidation de Charbonnages de France pour les mineurs de charbon).

1) Les contentieux relatifs aux contrats de capitalisation

Il s'agit de contentieux engagés par d'anciens mineurs qui ont capitalisé leurs indemnités de chauffage et de logement en souscrivant un contrat de capitalisation et qui réclament la reprise du versement de leurs avantages en nature après avoir atteint l'âge retenu pour le calcul du capital, ou qui contestent accessoirement le paiement des cotisations sociales sur leurs indemnités capitalisées.

La jurisprudence est favorable à l'agence et le risque de voir aboutir la demande de reprise du versement des avantages en nature après l'âge de référence pour tous les mineurs ayant souscrit un contrat de capitalisation semble définitivement écarté.

Depuis 2006, plus de 250 procédures ont été engagées sur cette thématique. Aujourd'hui, il reste 77 dossiers provisionnés à hauteur de 5,5 M€.

2) Les contentieux introduits par d'anciens mineurs marocains, logés à titre gratuit, qui n'ont pas eu la possibilité de capitaliser leurs avantages en nature

Le nombre de contentieux engagés par d'anciens mineurs marocains n'ayant pas pu bénéficier du dispositif de capitalisation en raison de leur nationalité. Ces derniers réclament une indemnisation pour discrimination liée à la nationalité et à l'âge, mais l'agence a toujours obtenu jusqu'à présent des décisions favorables et ce, jusqu'en cassation.

Depuis 2008, plus de 250 procédures ont été engagées sur cette thématique. Aujourd'hui, il en reste 56 dossiers provisionnés à hauteur de 5,6 M€.

3) Les contentieux relatifs au préjudice d'anxiété :

Près de huit cents anciens mineurs de Lorraine avaient assigné l'ANGDM ainsi que le Liquidateur de Charbonnages de France devant les conseils de prud'hommes de Paris et de Forbach afin d'obtenir la reconnaissance d'un préjudice d'anxiété lié à une exposition à l'amiante et à d'autres produits cancérigènes au cours de leur carrière professionnelle aux Houillères de bassin, ainsi qu'une indemnisation liée à ce préjudice.

Dans des arrêts du 29 janvier 2022, la cour d'appel de renvoi de Douai a reconnu le préjudice d'anxiété et condamné l'Etat (substitué au Liquidateur de CdF) à verser 10 000€ à chaque mineur en réparation dudit préjudice et 100 € au titre de l'article 700 du CPC.

L'ANGDM a été mise hors de cause, au motif que l'indemnisation d'un tel préjudice n'entre pas dans le cadre du contentieux susceptible de découler des missions dévolues à l'agence par la loi du 3 février 2004 et par le décret du 23 décembre 2004.

Depuis, il arrive encore que l'agence soit assignée au côté de l'Agent judiciaire de l'Etat, qui se charge de demander la mise hors de cause de l'agence.

4) Contentieux des enfants mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952

En décembre 2018, l'agence a été assignée devant le conseil de prud'hommes de Paris par les enfants des 24 anciens mineurs licenciés pour les faits de grève en 1948 et 1952 qui sollicitaient le versement de l'allocation forfaitaire de 30 000 € (répartis entre les enfants en cas de décès des parents) et une allocation spécifique de 5 000€ par enfant prévues par l'article 100 de la loi du 29 décembre 2014 ainsi que 500 € au titre de l'article 700 du CPC.

A l'appui de leurs demandes, les enfants contestaient l'interprétation faite par l'agence dudit article et mettaient l'accent sur l'inégalité de traitement qu'ils subissaient et l'inconstitutionnalité de la

loi. En effet, cet article exclut du bénéfice des indemnités les enfants dont les parents n'ont pas demandé le bénéfice de l'article 107 de la LFI pour 2005. C'est la raison pour laquelle ils ont soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Saisi d'une QPC, le conseil constitutionnel, qui a rendu sa décision le 18 septembre 2020, a jugé que certaines dispositions de l'article 100 de la loi de finances pour 2015 étaient contraires au principe d'égalité. L'agence s'est donc conformée à la décision du conseil constitutionnel en indemnisant les demandeurs dans le cadre des contentieux en cours avant que le délibéré du CPH de Paris ne soit rendu.

La conséquence de cette décision est qu'aujourd'hui tout enfant de mineur hors contentieux, dans le cadre d'une demande formulée ou réitérée auprès de l'agence, peut prétendre, hors contentieux, aux allocations de l'article 100 à la seule condition d'apporter la preuve du licenciement de son père pour faits de grève.

5) Litiges relatifs aux abattements

Ces abattements ont été pratiqués jusqu'au 31 décembre 1997 par la CdF sur les allocations de raccordement des mineurs qui ne justifiaient pas des conditions nécessaires pour la liquidation d'une retraite complémentaire à taux plein au moment de leur départ à la retraite. Ces abattements ont été supprimés à compter du 1^{er} janvier 1998 et ils ont d'ailleurs été déclarés illégaux par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 3 juin 2010, statuant sur renvoi de la Cour de cassation, dans des contentieux initiés par trois anciens mineurs ayant subi de tels abattements.

La fédération FNEM CFE-CGC, qui agissait dans l'intérêt de tous les anciens mineurs concernés par les abattements sur raccordement, a été déboutée de ses demandes par la Cour de cassation. Les contentieux relevant de cette thématique sont aujourd'hui terminés.

6) Litiges relatifs au versement de l'allocation complémentaire

Ces contentieux sont engagés par d'anciens agents de CdF ayant fait l'objet d'une mesure de conversion notamment au sein de la société nationale d'électricité et de thermique (SNET), qui demandaient le versement de l'allocation complémentaire au moment où ils liquidaient leur pension CANSSM. Or, l'agence refusait de leur verser cette allocation au motif que ce versement était conditionné à la cessation préalable de toute activité salariée. L'agence a obtenu gain de cause et les contentieux relevant de cette thématique sont aujourd'hui terminés.

III) LE CONTENTIEUX DE LA MALADIE PROFESSIONNELLE

1) Le partage des responsabilités dans les contentieux de la maladie professionnelle depuis 2018 (ANGDM, DGEC, AJE)

Tableau n° 22 : Partage des responsabilités dans les contentieux de la maladie professionnelle depuis 2018 (ANGDM, DGEC, AJE)

Procédures	Situation à compter du 1er janvier 2018	
	Responsable	Appui
Agents encore sous contrat de travail au 1er janvier 2008		
* Traitement des dossiers de reconnaissance de MP * Traitement des contentieux de la reconnaissance de MP * Traitement des contentieux de la FIE (conciliation et contentieux)	ANGDM	Sans objet
Agents retraités au 1er janvier 2008		
* Traitement des dossiers de reconnaissance de MP * Traitement des contentieux de la reconnaissance de MP	ETAT : DGEC	ANGDM traite au nom de l'Etat
* Conciliation FIE	ETAT : DGEC	ANGDM représente l'Etat
Traitement des litiges FIE en cours et à venir (1)	ETAT : Agent judiciaire de l'Etat (AJE)	ANGDM assiste l'Etat
Contentieux droit du travail (relevant de la responsabilité de CdF comme les contentieux "préjudice d'anxiété")	ETAT: AJE	ANGDM assiste l'Etat

Source : ANGDM

2) Affections professionnelles consécutives à l'inhalation de poussières d'amiante

Tableau n° 23 : Affections professionnelles consécutives à l'inhalation de poussières d'amiante (décret n°96-445 du 22 mai 1996 modifié par le décret n°2000-343 du 14 avril 2000)

DÉSIGNATION DES MALADIES	DÉLAI de prise en charge	LISTE INDICATIVE DES PRINCIPAUX TRAVAUX susceptibles de provoquer ces maladies
		Cette liste est commune à l'ensemble des affections désignées aux paragraphes A, B, C, D et E
A. - Asbestose : fibrose pulmonaire diagnostiquée sur des signes radiologiques spécifiques, qu'il y ait ou non des modifications des explorations fonctionnelles respiratoires. Complications : insuffisance respiratoire aiguë, insuffisance ventriculaire droite.	35 ans (sous réserve d'une durée d'exposition de 2 ans)	Travaux exposant à l'inhalation de poussières d'amiante, notamment : - extraction, manipulation et traitement de minerais et roches amiantifères. Manipulation et utilisation de l'amiante brut dans les opérations de fabrication suivantes : - amiante-ciment ; amiante-plastique ; amiante-textile ; amiante-caoutchouc ; carton, papier et feutre d'amiante enduit ; feuilles et joints en amiante ; garnitures de friction contenant de l'amiante ; produits moulés ou en matériaux à base d'amiante et isolants. Travaux de cardage, filage, tissage d'amiante et confection de produits contenant de l'amiante. Application, destruction et élimination de produits à base d'amiante : - amiante projeté ; calorifugeage au moyen de produits contenant de l'amiante ; démolition d'appareils et de matériaux contenant de l'amiante, déflocage. Travaux de pose et de dépose de calorifugeage contenant de l'amiante. Travaux d'équipement, d'entretien ou de maintenance effectués sur des matériels ou dans des locaux et annexes revêtus ou contenant des matériaux à
B. - Lésions pleurales bénignes avec ou sans modifications des explorations fonctionnelles respiratoires :		
- plaques calcifiées ou non péricardiques ou pleurales, unilatérales ou bilatérales, lorsqu'elles sont confirmées par un examen tomodensitométrique ;	40 ans	
- pleurésie exsudative ;	35 ans (sous réserve d'une durée d'exposition de 5 ans)	
- épaissement de la plèvre viscérale, soit diffus soit localisé lorsqu'il est associé à des bandes parenchymateuses ou à	35 ans (sous réserve d'une durée	

DÉSIGNATION DES MALADIES	DÉLAI de prise en charge	LISTE INDICATIVE DES PRINCIPAUX TRAVAUX susceptibles de provoquer ces maladies
<i>une atélectasie par enroulement. Ces anomalies constatées devront être confirmées par un examen tomодensitométrique.</i>	d'exposition de 5 ans)	base d'amiante. Conduite de four. Travaux nécessitant le port habituel de vêtements contenant de l'amiante.
<i>C. - Dégénérescence maligne bronchopulmonaire compliquant les lésions parenchymateuses et pleurales bénignes ci-dessus mentionnées.</i>	35 ans (sous réserve d'une durée d'exposition de 5 ans)	
<i>D. - Mésothéliome malin primitif de la plèvre, du péritoine, du péricarde.</i>	40 ans	
<i>E. - Autres tumeurs pleurales primitives.</i>	40 ans (sous réserve d'une durée d'exposition de 5 ans)	

3) **Procédure et schémas de la reconnaissance de maladie professionnelle et de la faute inexcusable de l'employeur impliquant l'intervention de l'ANGDM**

La procédure (débuté avec une démarche engagée par le mineur auprès de son médecin traitant qui, après avoir constaté les signes d'une pathologie, établit un certificat médical dit « informatif » faisant un lien entre la pathologie et le travail de l'intéressé. Ce certificat médical est ensuite traité par la caisse de sécurité sociale dans le cadre d'une demande de reconnaissance de maladie professionnelle. L'instruction réalisée par la caisse conduit celle-ci à interroger l'ancien mineur mais également l'ANGDM en tant que représentant de l'employeur. L'ANGDM délivre alors, pour les affaires qui relèvent de sa compétence en propre mais également pour le compte de l'État, une attestation d'exposition ou de non exposition au risque.

Pour savoir si l'emploi a exposé l'ancien mineur à la substance nocive susceptible d'être à l'origine de la maladie professionnelle, l'agence se réfère au relevé de périodes et d'emplois, issus des dossiers individuels dont elle assure la conservation et à des matrices emplois/expositions léguées par Charbonnages de France établies au regard des tableaux de maladies professionnelles.

La caisse de sécurité sociale arrête ensuite sa position quant au caractère professionnel ou non de la pathologie déclarée. Si la maladie est reconnue d'origine professionnelle, le médecin de la caisse détermine le taux d'incapacité (IPP) de l'intéressé⁶⁹, dont dépend le mode d'indemnisation⁷⁰. Si l'employeur n'est plus en activité, comme c'est le cas pour l'employeur Charbonnages de France représenté par l'ANGDM, la rente est financée sur les fonds du compte spécial de la sécurité sociale, alimenté par une cotisation des aux entreprises (compte de mutualisation du risque⁷¹).

L'employeur peut contester la prise en charge de la maladie professionnelle en introduisant un recours devant la commission de recours amiable (CRA) de la caisse de sécurité

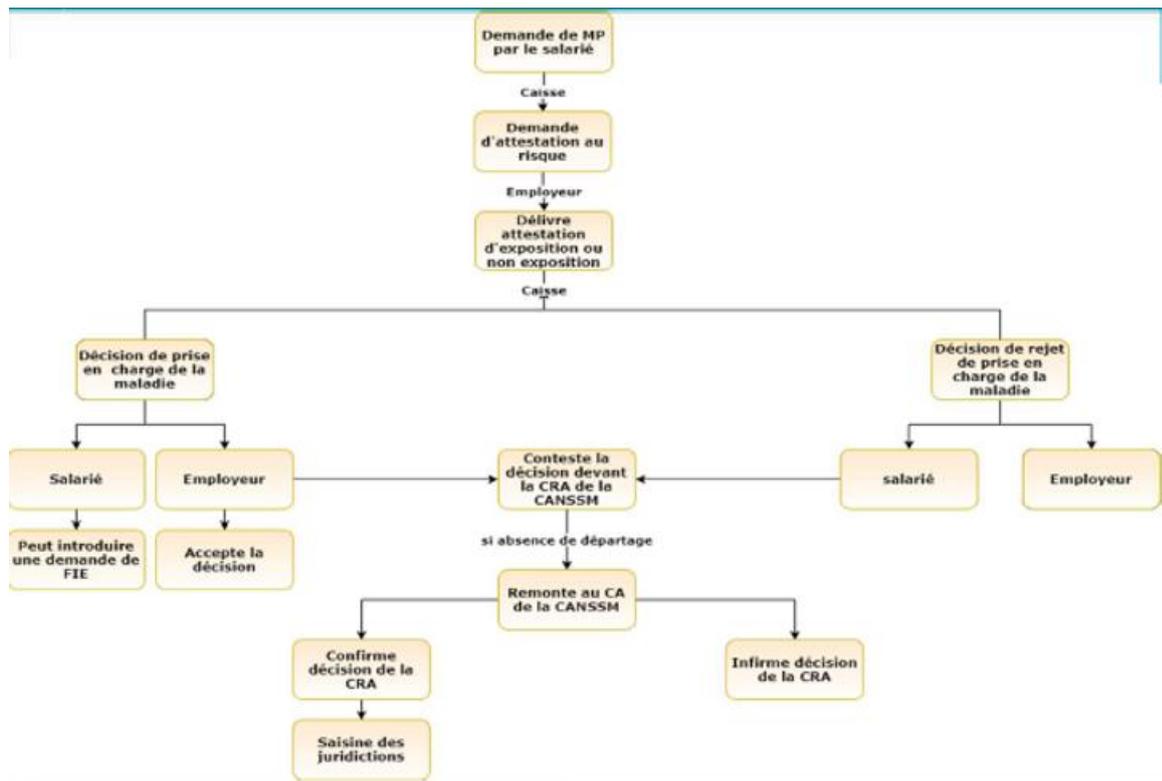
⁶⁹ En fonction de la nature de l'infirmité, de l'état général de l'ancien mineur, de son âge, de ses facultés physiques et mentales et de ses aptitudes et qualifications professionnelles.

⁷⁰ Si le taux d'IPP est inférieur à 10 %, l'intéressé bénéficie d'une indemnité forfaitaire en capital versée en une seule fois ; si le taux d'IPP est égal ou supérieur à 10 %, une rente viagère est versée périodiquement jusqu'au décès du bénéficiaire, chaque trimestre ou chaque mois en cas d'IPP d'au moins 50 %.

⁷¹ Cf. article D. 242-6-5 du code de la sécurité sociale.

sociale, préalable obligatoire avant toute action contentieuse. L'ANGDM, en son nom ou au nom de l'Etat, conteste systématiquement devant la CRA de la CANSSM les reconnaissances de maladie professionnelle liées à l'amiante (tableau 30 A et 30 B) dans lesquelles elle n'a pas reconnu l'exposition professionnelle et pour lesquelles la caisse n'a pas recueilli de témoignages attestant de l'exposition à l'amiante⁷².

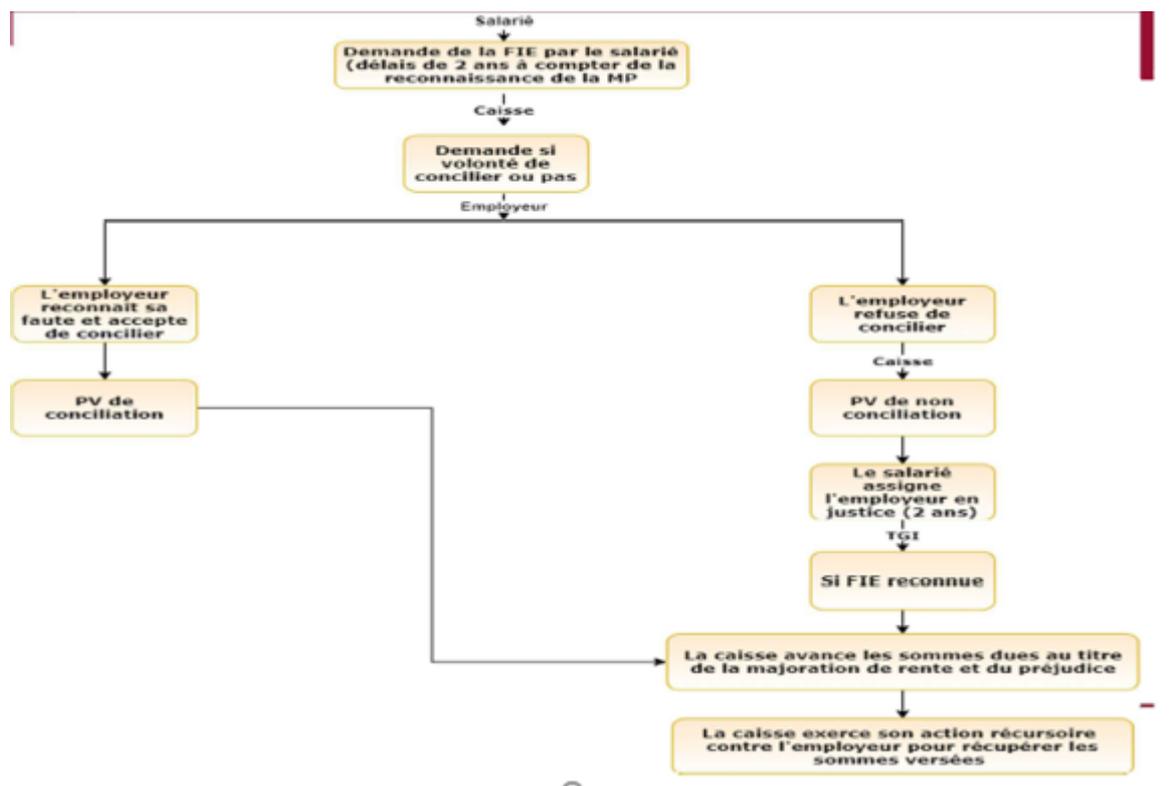
Schéma n° 1 : Schéma d'une reconnaissance de MP :



Source : ANGDM

⁷² Jusqu'en 2019, l'ANGDM contestait également les cas où il existait des témoignages attestant de l'exposition à l'amiante.

Schéma n° 2 : Schéma de la reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur



Source : ANGDM

4) Nombre de certificats d'exposition au risque établis par l'ANGDM

Tableau n° 24 : Nombre des certificats au risque établis par l'ANGDM depuis 2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Certificat d'exposition</i>	615	600	546	441	211	237	223
<i>Certificat de non exposition</i>	436	355	399	288	167	183	167
<i>Total</i>	1051	955	945	729	378	420	390

Source : ANGDM

Annexe n° 5. Le plan « bien vieillir » de l'ANGDM

Le 22 septembre 2016, l'ANGDM a organisé une journée d'étude intitulée « l'action sociale pour le bien vieillir, perspectives et prospectives dont elle a tiré un plan d'actions pour 2017-2019 comportant notamment les principaux points suivants :

1) L'amélioration des conditions de vie liées à l'habitat

Il s'agit d'aider au maintien à domicile des personnes âgées et d'adapter en conséquence leur logement à leur degré d'autonomie ou les accompagner dans un parcours résidentiel.

Parmi les objectifs que l'agence s'est fixée figurent :

- La communication sur les prestations et l'accompagnement possible en matière d'aide à l'amélioration de l'habitat
- La finalisation d'une convention avec l'ANAH visant à fluidifier les relations administratives et à organiser les échanges de détection et à raccourcir les délais de traitement
- Etablir un partenariat avec la fédération SOLIHA qui, par le biais des structures départementales adhérentes, participe au montage financier des dossiers de demande de subvention dans le cadre de l'adaptation du logement ;
- La mise en place d'une cellule d'habitat dans une région à titre expérimental, qui réunirait les compétences et les connaissances nécessaires au traitement des dossiers habitat dans chaque région
- Faire le bilan de l'utilisation de la prestation petits travaux

2) Favoriser l'accès aux nouvelles technologies

Il s'agit pour l'agence de favoriser, en lien avec les bailleurs, l'accès aux nouvelles technologies et à tous les projets innovants

3) Accompagner le parcours résidentiel

Dans ce cadre, l'ANGDM se donne pour objectif de poursuivre la signature de convention avec les résidences autonomie.

4) Identifier les fragilités :

- Les fragilités liées à la santé : l'identification des problèmes de dégradation de l'état de santé donnera lieu à une coordination médico-social avec les médecins du réseau de soin FILIERIS ;
- Les fragilités liées aux conditions sociales : l'agence indique réfléchir à la création, par région, d'une cellule veuvage qui mettra en synergie l'ensemble des compétences présentes au sein de l'ANGDM ;
- Les fragilités liées à l'isolement : l'agence se propose de conclure une convention de partenariat avec l'association « au bout du fil » qui permettra à cette association de passer des appels téléphoniques aux personnes isolées qui le souhaitent

5) Soutenir les aidants :

L'agence se propose de renforcer les actions déjà menées avec la mise en place de la maison des aidants, les séjours aidants-aidés, et de développer les actions collectives d'aide aux aidants ainsi que les maisons des aidants, dans les régions où cela sera réalisable

Annexe n° 6. Les prestations de l'action sanitaire et sociale gérée par l'ANGDM : périmètre et budget consommé

Tableau n° 25 : Montant des crédits de l'ASS individuelle entre 2016-2023 (budget exécuté 2016-2022, budget initial 2023)

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total 22B	1 640 503	1 701 024	1 612 863	1 559 844	1 003 433	1 030 325	1 139 552	1 255 357
Total AT/MP	5 901	10 935	7 609	2 933	6 369	2 614	3 804	13 371
Total Maladie	2 349 517	3 087 578	3 341 166	3 235 962	2 925 652	2 324 121	2 093 777	2 676 235
Total Vieillesse	19 675 302	19 376 420	18 982 420	18 646 515	16 111 895	14 922 356	15 515 073	16 370 263
TOTAL ANNEE HORS PVL	23 671 223	24 175 956	23 944 057	23 445 254	20 047 350	18 279 416	18 752 206	20 315 226
PVL	3 009 173	2 936 513	2 945 476	2 907 822	1 721 207	2 272 639	2 337 713	2 632 482
TOTAL ANNEE y compris PVL	26 680 396	27 112 469	26 889 533	26 353 076	21 768 557	20 552 056	21 089 919	22 947 708

Source : ANGDM

Tableau n° 26 : Montant des prestations de l'ASS entre 2016 et 2022 (budgets exécutés)

		Montant des prestations 2016-2022	%
22B	Aide au transport	5 717 775 €	3,35%
	Frais de cure thermale	3 969 769 €	2,33%
AT/MP	Aide Financière individuelle	40 166 €	0,02%
Maladie	Maintien à domicile soins palliatifs	160 884 €	0,09%
	Aide Financière individuelle	7 799 234 €	4,58%
	Conseil en ergothérapie	3 566 €	0,00%
	Incontinence	7 165 560 €	4,20%
	Indemnités funéraires	1 089 463 €	0,64%
	Produits non pris en charge assurance maladie	243 003 €	0,14%
	Pédicurie	1 080 258 €	0,63%
	Prestation supplémentaire facultative	469 €	0,00%
	Retour à domicile après hospitalisation	1 815 338 €	1,07%
Vieillesse	Accueil de jour	38 197 €	0,02%
	Aide à l'Amélioration de l'Habitat	6 927 706 €	4,06%
	Aide à l'entrée en Ehpad	4 141 840 €	2,43%
	Aide au déménagement	186 915 €	0,11%
	Aide aux aidants	931 415 €	0,55%
	Aide Financière individuelle	444 804 €	0,26%
	Aide Ménagère à Domicile*	104 255 013 €	61,17%
	Aides techniques	163 445 €	0,10%

		Montant des prestations 2016-2022	%
	Dons aux centenaires	143 305 €	0,08%
	Garde à Domicile	51 441 €	0,03%
	Hébergement temporaire	248 436 €	0,15%
	Petits travaux de dépannage	254 671 €	0,15%
	Portage de repas	2 131 535 €	1,25%
	Prestation exceptionnelle 2022	768 300 €	0,45%
	Télé-alarme	1 371 239 €	0,80%
	Paieement des heures AMD programmées non réalisées	1 065 298 €	0,63%
	Autres (dont contribution interrégime	106 421 €	0,06%
	PVL	18 130 543 €	10,64%
TOTAL		170 446 005 €	100,00%

Source : chiffres ANGDM

Les prestations d'ASS gérées par l'ANGDM

Ces Les prestations d'ASS ne sont pas cumulables avec les prestations légales et complémentaires versées pour le même objet, par d'autres régimes.

1) LES PRESTATIONS DU 22B

- **Aide aux transports** : en dehors des cas règlementairement prévus au code de la sécurité sociale, il peut être octroyé une aide pour les frais de transport non pris en charge par l'assurance maladie, sauf pour ceux relatifs aux cures thermales qui font l'objet d'un dispositif spécifique. Cette aide concerne les affiliés à l'assurance maladie du régime minier et leurs ayants droits au sens de la sécurité sociale. Aide cumulable avec l'APA.

- **Frais de cure thermique** : l'agence prend en charge les frais d'hébergement dans la limite de 150,01€ par an et les frais de transport des bénéficiaires dans la limite du prix d'un voyage SNCF 2ème classe. En 2017, suite à un arrêt de la Cour de cassation du 16 décembre 2016, la CNAMTS a cessé de prendre en charge les frais d'hébergement et de transport concernant les cures thermales au titre des affections longue durée. Avec l'accord de la direction de la sécurité sociale, l'agence a pris à sa charge ces participations. La prestation relative aux cures thermales avait donné lieu à une recommandation à l'agence de mettre un terme au remboursement de ces cures. Interrogée sur la mise en œuvre de cette recommandation, l'agence a rappelé les termes du courrier de la ministre des affaires sociales et de la santé du 7 mai 2015 qui, en réponse au contrôle précédent, mentionnait qu'il lui semblait « délicat dans un contexte de vieillissement important de la population des anciens mineurs et compte-tenu de pathologies particulières qui les affectent, de donner suite à cette recommandation. C'est en effet une longue tradition du régime minier de permettre à ses affiliés de suivre des cures au bénéfice de leur santé ». Selon l'agence, si le nombre de curistes affiliés au régime maladie continue de diminuer, et qu'une baisse a été relevée pendant la pandémie, « la prestation est encore beaucoup utilisée ». Les niveaux de consommation constatés pour cette prestation ne confirment pas cette affirmation. Le dispositif continue à être proposé alors même qu'il souffre à l'évidence d'une sous-consommation persistante (763 k€ en 2016 pour 5 663 bénéficiaires, 468 k€ pour 1 728 bénéficiaires en 2022).

Tableau n° 27 : Prestation cures thermales

2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
Montant	Nombre												
763 716 €	5 663	782 961 €	5 770	706 814 €	2 827	674 755 €	2 624	241 410 €	970	332 035 €	1 257	468 076 €	1 728

Source : ANGDM

2) LES PRESTATIONS DE LA BRANCHE MALADIE

- Aide financière individuelle : ces prestations permettent de répondre à une demande d'aide en cas de difficultés financières subites, inhabituelles et imprévisibles. Leur attribution est ponctuelle et non répétitive et ne peut par conséquent constituer un complément de ressources. Elle est accordée aux affiliés (et leurs ayants droits), aux titulaires d'une rente d'accident du travail et/ou maladies professionnelles et aux bénéficiaires relevant de l'article 1 des clauses communes du RNASS. Aide cumulable avec l'APA et est accordée pour une durée d'une année civile.
- Conseils en ergothérapie : cette prestation finance l'intervention d'un ergothérapeute.
- Incontinence : une prise en charge est accordée aux bénéficiaires dont l'état de santé justifie le port d'articles à usage unique pour incontinence. L'aide n'est pas cumulable avec l'APA et est accordée pour une année civile renouvelable annuellement en fonction des ressources. L'éligibilité à la prestation aux personnes bénéficiaires de l'APA a été stoppée au 15 juillet 2019
- Pédicurie : cette aide consiste dans la prise en charge partielle des soins de pédicurie, pour la partie qui dépasse les tarifs de base de l'assurance maladie. Cette prise en charge concerne les affiliés du régime minier et leur ayants droits au sens de la sécurité sociale. Aide cumulable avec l'APA
- Retour à domicile après hospitalisation : cette prestation s'adresse aux bénéficiaires qui, lors d'une sortie d'hospitalisation ont besoin d'être aidés temporairement. Aide non cumulable avec l'APA. Aide accordée pour une durée de 3 mois
- Participation financière pour l'achat de produits non pris en charge par l'assurance maladie ou comportant un supplément : Il s'agit de prestations médicalisées : produits non pris en charge par l'assurance maladie ou comportant un supplément.

3) PRESTATIONS DE LA BRANCHE VIEILLESSE

- Aide-ménagère à domicile : c'est la prestation la plus importante en volume. Elle n'est pas cumulable avec l'APA. La prise en charge est accordée pour une année civile, le nombre d'heures attribuées ne doit pas dépasser 20 heures par mois pour une personne seule et 30h pour un couple sauf situations particulières. Les recours à l'AMD se font principalement entre 75 et 95 ans.
- Aide à l'amélioration de l'habitat : elle consiste à financer les travaux liés à l'amélioration du logement, favorisant le maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées. Le

montant total est fixé pour une durée de 5 ans pouvant être fractionnée sur cette période. Cumulable avec l'APA si le montant de l'APA est complètement utilisé par ailleurs

- Télé-alarme : l'agence prend en charge une partie des frais d'abonnement à système d'alarme. L'aide est destinée à améliorer la sécurité des bénéficiaires en situation d'isolement et de fragilité, ainsi qu'à certains couples qui peuvent également être considérés comme isolés, notamment lorsque les deux conjoints sont handicapés. Pas cumulable avec l'APA.
- Portage de repas : c'est une participation financière accordée aux bénéficiaires faisant appel à un service de « portage de repas à domicile » pour des raisons médicales ou psychiques qui ne leur permettent pas de confectionner leur repas. Pas cumulable avec l'APA
- Petits travaux : cette aide est accordée aux bénéficiaires ne pouvant plus effectuer seuls certains petits travaux. Elle s'inscrit dans le cadre du maintien à domicile des personnes âgées, seules ou isolées. Aide cumulable avec l'APA. Le nombre d'heures attribuées ne doit pas dépasser 10 heures par bénéficiaires et par année civile
- Hébergement temporaire : cette prestation est accordée aux bénéficiaires séjournant dans des structures d'hébergement temporaire ayant signé des conventions tripartites ou en famille d'accueil agréée par le conseil départemental du lieu du domicile. Cette aide est destinée à prendre en charge partiellement le coût d'un hébergement temporaire en cas de sortie d'hôpital, d'hospitalisation ou d'indisponibilité du conjoint ou des aidants ou encore pour soulager momentanément la famille en charge du bénéficiaire.
- Garde à domicile : cette prestation a pour but de permettre à une personne âgée et/ou à son entourage de faire face à une situation d'urgence temporaire et difficile, lors d'une sortie d'hôpital ou de l'aggravation de l'état de santé, de pallier l'absence temporaire de la famille qui apporte habituellement son aide ou de participer à la prise en charge des problèmes de dépendance chronique d'ordre physique ou psychique.
 - Aide aux aidants : cette prestation a pour vocation d'apporter une aide aux aidants familiaux et ainsi favoriser ou rendre possible le maintien à domicile des aidés. Elle vient compléter les aides financées par l'APA.
- Dons aux centenaires : l'agence attribue une prestation sous forme de cadeau(x), fleurs, chocolats ou de don aux personnes fêtant leur centième anniversaire.
 - Aides techniques : ce sont de aides visant à faciliter l'autonomie optimale de la personne âgée handicapée dans les actes de la vie quotidienne. Ces aides ne doivent pas figurer sur les listes de prescription remboursées par les organismes d'assurance maladie auprès desquels elles sont affiliées. L'aide n'est pas cumulable avec l'APA.
- Accueil de jour : une participation financière est accordée aux bénéficiaires séjournant dans des structures d'accueil de jour agréées et conventionnées.

Annexe n° 7. Le centre de vacances de Saint-Gildas

L'agence a pris en charge depuis 2014 l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de vacances qui lui a été transférée par la CANSSM. Ce transfert des compétences ne s'est pas accompagné d'un transfert des éléments immobiliers. L'équipement au cœur de la politique de vacances de l'ANGDM est constitué d'un centre de vacances à Saint-Gildas dont le propriétaire reste la CANSSM. Le centre de vacances est géré par un exploitant choisi par l'agence dans le cadre d'un marché public.

Une convention de prêt à usage a été conclue en 2014 entre les deux structures permettant à l'agence de disposer de cet équipement durant quatre ans à titre gratuit à charge pour l'agence d'en assumer les réparations « locatives » et les travaux d'entretien, tandis que les grosses réparations relèvent de la CANSSM. Suite à une première reconduction de la durée du prêt à usage, l'agence a pu continuer à utiliser cet équipement jusqu'au 31 décembre 2021. Devant relancer une nouvelle consultation pour choisir un nouvel exploitant, l'agence a demandé une nouvelle reconduction du prêt à usage qui lui a été accordée pour deux ans par avenant signé le 10 mars 2021. A nouveau, en 2023, l'ANGDM s'est trouvée confrontée à la question de la reconduction de son autorisation d'exploiter l'équipement. Dans la COG 2022-2024, la CANSSM et la DSS conviennent qu'une « *réflexion sur le devenir du centre de vacances de Saint-Gildas de Rhuys devra, sur cette période de deux années, être engagée pouvant conduire à la vente par la CANSSM de l'ensemble immobilier* ».

Par courrier du 10 mars 2023, le directeur général de l'agence indique à la CANSSM son souhait qu'un troisième avenant pour prolonger le prêt durant une période de deux ans, c'est-à-dire la période 2024-2025, et invite la Caisse à lui faire part de sa réflexion sur la question de l'avenir du centre du centre de vacances.

La persistance sur une durée aussi longue (10 ans) de ce prêt à usage alors que l'équipement concerné représente l'outil permettant la mise en œuvre des séjours longs proposés par l'ANGDM est révélateur du caractère incomplet du transfert d'un certain nombre de compétences à l'agence par la caisse (transfert financier inabouti, maintien des actions collectives de l'ASS au sein de la CANSSM, maintien de la propriété sur le centre de vacances).

Annexe n° 8. Les prestations sous-consommées de l'ASS et l'audit de cette politique

1) Les prestations faisant l'objet d'une sous-consommation des crédits

Tableau n° 28 : Exécution des prestations de l'ASS en 2021 et 2022

	2021			2022		
	BI	Budget exécuté	Taux exécution	BI	Budget exécuté	Taux exécution
<i>Aide au transport</i>	1 302 247 €	698 290 €	54%	812 431 €	671 476 €	83%
<i>Frais de cure thermique</i>	412 553 €	332 035 €	80%	387 769 €	468 076 €	120%
22B	1 714 800 €	1 030 325 €	60%	1 200 200 €	1 139 552 €	95%
<i>Aide Financière individuelle</i>	14 580 €	2 614 €		13 700 €	3 804 €	
AT/MP	14 580 €	2 614 €	18%	13 700 €	3 804 €	28%
<i>Maintien à domicile soins palliatifs</i>	17 490 €	14 770 €	84%	17 521 €	15 871 €	91%
<i>Aide Financière individuelle</i>	937 788 €	991 481 €	106%	1 172 273 €	926 294 €	79%
<i>Conseil en ergothérapie</i>	514 €	214 €		270 €	480 €	
<i>Incontinence</i>	1 089 027 €	1 005 292 €	92%	1 136 423 €	852 216 €	75%
<i>Indemnités funéraires</i>		1 836 €		1 886 €	1 788 €	
<i>Produits non pris en charge assurance maladie</i>	87 539 €	37 272 €	43%	41 780 €	30 440 €	73%
<i>Pédicurie</i>	120 030 €	81 112 €	68%	95 421 €	68 386 €	72%
<i>Retour à domicile après hospitalisation</i>	319 712 €	192 145 €	60%	229 926 €	198 302 €	86%
Maladie	2 572 100 €	2 324 121 €	90%	2 695 500 €	2 093 777 €	78%
<i>Accueil de jour</i>	6 346 €	5 381 €	85%	6 111 €	5 725 €	94%
<i>Aide à l'Amélioration de l'Habitat</i>	1 095 748 €	1 100 810 €	100%	1 246 948 €	1 095 162 €	88%
<i>Aide à l'entrée en Ehpad</i>		525 €				
<i>Aide au déménagement</i>	24 235 €	20 404 €	84%	23 343 €	20 839 €	89%
<i>Aide aux aidants</i>	183 487 €	152 889 €	83%	171 740 €	177 254 €	103%
<i>Aide Financière individuelle</i>	30 800 €	34 232 €	111%	38 571 €	41 925 €	109%
<i>Aide Ménagère à Domicile*</i>	14 284 836 €	12 929 780 €	91%	14 671 898 €	12 818 313 €	87%
<i>Aides techniques</i>	23 048 €	21 328 €	93%	24 400 €	24 234 €	99%
<i>Dons aux centenaires</i>	7 034 €	55 350 €	787%	61 779 €	51 030 €	83%
<i>Garde à Domicile</i>	1 661 €	730 €		835 €	4 853 €	
<i>Hébergement temporaire</i>	44 170 €	19 743 €	45%	22 587 €	25 609 €	113%
<i>Petits travaux de dépannage</i>	40 290 €	42 030 €	104%	47 762 €	36 365 €	76%
<i>Portage de repas</i>	312 113 €	311 135 €	100%	356 051 €	286 826 €	81%
<i>Prestation exceptionnelle 2022</i>					768 300 €	
<i>Télé-alarme</i>	221 832 €	220 083 €	99%	250 975 €	150 020 €	60%
<i>Paiement des heures AMD programmées non réalisées</i>						
<i>Autres (dont contribution interrégime)</i>		7 937 €			8 618 €	
Total Vieillesse	16 275 600 €	14 922 356 €	92%	16 923 000 €	15 515 073 €	92%
PVL	2 908 700 €	2 272 639 €	78%	2 679 610 €	2 337 713 €	87%
TOTAL	23 485 780 €	20 552 056 €	88%	23 512 010 €	21 089 919 €	90%

Parmi les prestations faisant l'objet d'une sous-consommation régulière figure la prestation la plus importante en volume, l'aide-ménagère à domicile pour laquelle le niveau de consommation des crédits s'est élevé à 12,9 M€ en 2021 contre 14,2 M€ en prévisionnel et à 12,8 M€ en 2022 contre 14,6 M€ dans le budget initial. La sous-consommation de cette prestation s'explique selon l'agence par la baisse du nombre des bénéficiaires et le vieillissement de la population qui bascule dans l'accompagnement départementale au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA⁷³), mais également par les difficultés des associations à recruter du personnel.

D'autres prestations sont peu utilisées (accueil de jour, participation financière pour l'achat de produits non pris en charge par l'assurance maladie ou comportant un supplément⁷⁴, aide financière individuelle du volet AT-MP, hébergement temporaire, par exemple), en forte baisse (la pédicurie par exemple⁷⁵), d'autres encore ne sont utilisées que dans certaines zones géographiques (par exemple la prestation incontinence⁷⁶). Le niveau de consommation des crédits dédiés aux vacances et loisirs révèle également un niveau de sous-consommation⁷⁷.

Concernant les prestations du 22B, elles concernent deux types d'aides : l'aide au transport sanitaire, qui connaît également une sous-exécution du niveau des prestations⁷⁸ et les frais de transport et d'hébergement liés à une cure thermique. Les cures thermales donnent lieu à des prestations en diminution⁷⁹, en lien avec le vieillissement des bénéficiaires et l'éloignement des centres thermaux ainsi que les habitudes de recours moindre à ce type de soins suite au contexte sanitaire de l'après covid. Lors du dernier contrôle, cette prestation avait donné lieu à une recommandation de mettre un terme au remboursement de ces cures. Interrogée sur la mise en œuvre de cette recommandation, l'agence indique que si le nombre de curistes affiliés au régime maladie continue de diminuer et qu'une baisse a été relevée pendant la pandémie, « *la prestation est encore beaucoup utilisée* ». Les niveaux de consommation constatés pour cette prestation ne confirment pas cette affirmation. Le dispositif continue à être proposé alors même qu'il souffre à l'évidence d'une sous-consommation persistante (763 K€ en 2016 pour 5 663 bénéficiaires, 468 K€ pour 1 728 bénéficiaires en 2022) (cf annexe n° 8).

2) La question de l'audit de l'ASS

Le 17 janvier 2020, les organisations syndicales ont été reçues, à leur demande, par la DSS, la direction du budget et la DGEC. L'intersyndicale a exprimé son souhait qu'un audit soit diligenté sur la gestion des dépenses de l'ASS suite à l'engagement des crédits au-delà des autorisations budgétaires en 2018. Cette demande portait sur deux points : la prévision budgétaire et le niveau de trésorerie, les syndicats souhaitant qu'une analyse précise des moyens

⁷³ L'APA est financée par les départements et sert à payer soit les dépenses nécessaires pour rester au domicile, soit le tarif dépendance de l'établissement médico-social (exemple : Ehpad) pour personnes âgées dépendantes. L'aide ménagère à domicile est incompatible avec l'APA, selon la décision prise par l'agence.

⁷⁴ 43% de crédits consommés en 2021 et 73 % en 2022

⁷⁵ Le niveau de consommation était ainsi de 68 % en 2021 et 72 % en 2022

⁷⁶ 75 % de crédits consommés en 2022

⁷⁷ (2,2 M€ de crédits consommés en 2021 contre 2,9 M€ de prestations programmées et 2,3 M€ de crédits consommés en 2022 contre 2,6 M€ de crédits inscrits dans le budget initial.

⁷⁸ Cette aide a été consommé à hauteur de 54 % des crédits en 2020 et de 83 % en 2022

⁷⁹ Sauf les cures de proximité

à consacrer aux prestations de l'ASS soit réalisée ainsi qu'une analyse des besoins. L'objectif était notamment de vérifier l'adéquation des moyens de cette politique aux besoins.

En réaction à cette demande d'audit à réaliser en dehors de l'agence, le président de l'établissement a adressé un courrier aux tutelles le 9 mars 2020 dans lequel il s'étonnait qu'une telle décision ait pu être prise sans que le conseil d'administration de l'agence en soit informé et a demandé la réunion du comité du comité d'audit de l'ANGDM, présidé par l'Etat et créé en décembre 2017 suite au dernier contrôle de la Cour. Les tutelles ont exprimé aux organisations syndicales leur accord sur la mise en place de cet audit mais en ont limité l'objet au pilotage des dépenses. Lors de la réunion du conseil d'administration de l'agence le 12 mars 2020, la DSS a indiqué qu'un corps d'audit a été sollicité pour réaliser cet audit externe et a précisé que les auditeurs pourraient venir présenter aux membres du comité d'audit de l'ANGDM le calendrier et la méthode de cet audit ainsi que leurs conclusions après la fin de celui-ci. Ces éléments ont été confirmés au président de l'agence par un courrier de la directrice de l'énergie qui indiquait qu'un « audit externe est en cours d'organisation en lien avec les corps de contrôle et (qu'il) devrait intervenir prochainement ».

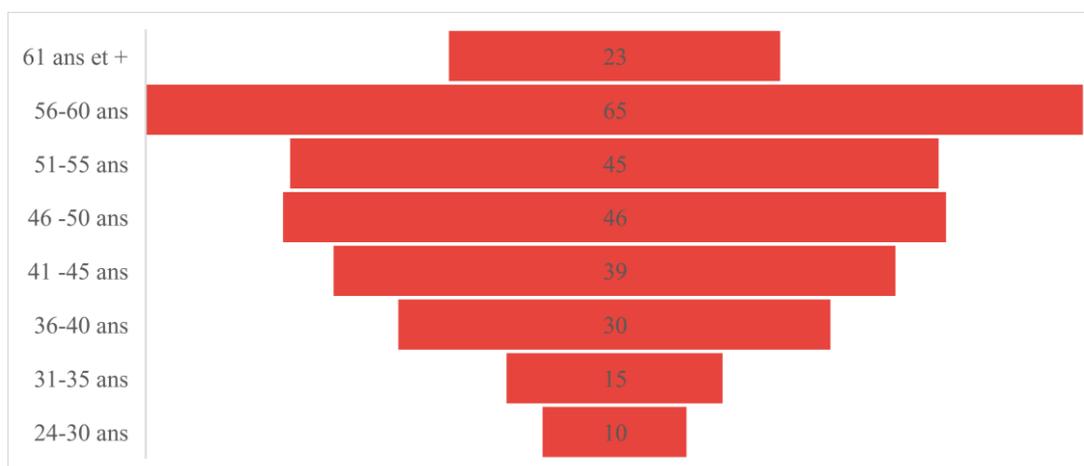
En novembre 2020, le corps de contrôle en charge de conduire l'audit de l'ASS n'ayant pas été encore désigné, le conseil d'administration de l'agence le 26 novembre 2020, sur proposition du président de l'agence, a décidé d'internaliser la démarche sous forme non pas d'un audit mais d'études menées par les services de l'agence à présenter aux administrateurs réunis en séminaire en 2021. Ces études qui devaient porter sur les évolutions de la population des bénéficiaires de l'ASS et des dépenses, devaient permettre d'alimenter la discussion sur la prochaine COG. Réunis en séminaire le 6 juillet et le 21 octobre 2021, les administrateurs ont pris connaissance des éléments rétrospectifs sur l'utilisation de l'ASS depuis 2015 et d'une projection de 2022 à 2025 à partir d'une analyse prévisionnelle sur la baisse du nombre des bénéficiaires potentiels de l'ASS et d'une évaluation de la consommation des crédits.

Ces travaux ont donné lieu à des conclusions arrêtées par les administrateurs le 30 novembre 2021 desquelles il ressort les priorités suivantes : la confirmation de la priorité à accorder à l'aide au maintien à domicile (à travers les prestations d'aide à domicile, de portage des repas, téléalarme et aide au retour à domicile après hospitalisation), la nécessité de continuer à favoriser les affiliés à bas revenus, le caractère suffisant du nombre des prestations et la nécessité de ne pas modifier « *trop profondément le RNASS* » afin de garantir une information efficace des bénéficiaires, la nécessité de conforter le rôle clé des assistantes sociales, le maintien de la politique vacances et loisirs avec une attention aux actions de proximité et l'amélioration de la coordination entre l'action sociale individuelle et collective.

Ces réflexions internes et la définition des priorités par les administrateurs ne sauraient constituer la réflexion de fond sur l'articulation entre les prestations figurant dans le RNASS et les besoins de la population minière. La persistance de sous-consommation chronique des prestations de l'ASS plaide pour une réflexion plus ambitieuse et d'ampleur. A ce stade, la démarche reste superficielle et consiste à reconduire l'existant.

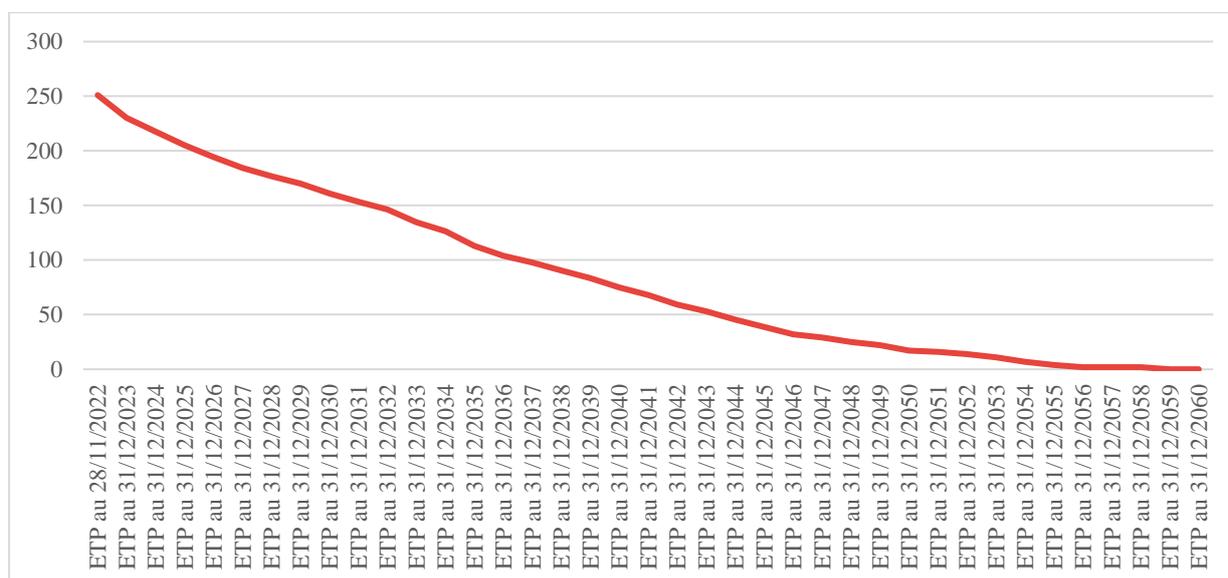
Annexe n° 9. Projection des effectifs de l'agence

Graphique n° 8 : Effectifs de l'ANGDM - Pyramide des âges



Source : ANGDM. Champ : personnes en CDI, 2021

Graphique n° 9 : Projection des effectifs de l'ANGDM



Source : ANGDM. Projection sur la base d'un départ à la retraite à 63 ans.

Annexe n° 10. Bilans et comptes de résultat simplifiés de l'ANGDM

Tableau n° 29 : Actif du volet Programme 174

ACTIF (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ACTIF IMMOBILISE								
Immobilisations incorporelles	2 633 600	386 002	262 735	375 737	334 475	360 609	401 820	401 821
Immobilisations corporelles	1 465 512	1 591 912	1 591 837	1 743 822	2 021 804	2 759 888	3 609 932	4 007 254
Terrains	420 960	420 960	420 960	420 960	420 960	420 960	420 960	420 960
Constructions	561 336	553 145	550 447	700 950	940 591	1 710 278	1 853 761	2 997 384
Installations techniques, matériels et outillages	5 293	9 214	14 098	19 426	17 348	19 198	24 959	19 452
Collections								
Biens historiques et culturels								
Autres immobilisations corporelles	477 922	608 593	606 332	594 492	638 253	609 453	634 997	569 459
Immobilisations mises en concession				7 996	4 652		675 255	
Immobilisation corporelles en cours								
Avances et acomptes sur commandes								
Immobilisations grevées de droits								
Immobilisations corporelles (biens vivants)								
Immobilisations financières	163 256 834	146 442 278	129 747 938	113 555 995	98 453 770	86 365 903	74 126 516	62 786 899
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	167 355 945	148 420 193	131 602 510	115 675 554	100 810 048	89 486 401	78 138 268	67 195 974
ACTIF CIRCULANT								
Stocks								
Créances	9 782 700	7 717 548	8 911 961	4 165 950	3 692 895	3 527 150	1 727 060	1 543 114
Créances sur des entités publiques des organismes internationaux et la CE								
Créances clients et comptes rattachés	4 585 484	2 373 227	3 995 481	762 949	903 981	694 422	383 617	281 761
Créances sur les redevables (produits de la fiscalité affectée)								
Avances et acomptes versés sur commandes	456 309	234 868	110 600	600	68 701	116 001	113 500	114 500
Créances correspondant à des opérations pour comptes de tiers (dispositifs d'intervention)		565 146	1 380 030	904 991	839 597	1 294 996	149 649	218 158
Créances sur les autres débiteurs	4 740 907	4 544 307	3 425 850	2 497 410	1 880 617	1 421 731	1 080 294	928 695
Charges constatées d'avance (dont prime de remboursement des emprunts)	88 304	71 612	69 799	67 019	39 600	40 750	45 808	47 223
TOTAL ACTIF CIRCULANT (HORS TRESORERIE)	9 871 003	7 789 160	8 981 760	4 232 969	3 732 495	3 567 900	1 772 868	1 590 337
TRESORERIE								
Valeurs mobilières de placement								
Disponibilités	75 302 756	67 511 332	54 826 470	57 032 630	28 940 536	17 918 934	11 129 204	11 938 982
Autres								
TOTAL TRESORERIE	75 302 756	67 511 332	54 826 470	57 032 630	28 940 536	17 918 934	11 129 204	11 938 982
Comptes de régularisation								
Ecarts de conversion Actif								
TOTAL GENERAL	252 529 704	223 720 685	195 410 740	176 941 152	133 483 079	110 973 235	91 040 340	80 725 292

Tableau n° 30 : Passif du volet Programme 174

PASSIF (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FONDS PROPRES								
Financements reçus								
Financement de l'actif par l'Etat	1 146 809	826 435	740 494	681 240	641 076	633 221	1 782 490	1 726 793
Financement de l'actif par des tiers	58 496 467	48 405 393	39 641 508	31 871 529	25 196 119	19 508 838	14 118 464	9 922 061
Fonds propres des fondations								
Ecart de réévaluation								
Réserves	5 879 037	5 880 269	6 129 757	6 033 341	6 148 771	5 940 039	5 370 090	5 129 441
Report à nouveau	96 604 203	80 836 226	89 959 562	77 873 782	69 244 154	34 230 607	16 256 403	1 184 809
Résultat de l'exercice (bénéfice ou perte)	-15 767 977	9 123 336	-12 085 781	-8 629 628	-35 013 547	-17 974 204	-15 344 956	377 627
Provisions réglementées								
TOTAL FONDS PROPRES	146 358 539	145 071 660	124 385 541	107 830 264	66 216 572	42 338 501	22 182 492	18 340 730
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES								
Provisions pour risques	58 623 345	37 536 658	34 756 020	37 652 304	38 323 068	37 836 511	43 456 393	40 045 562
Provisions pour charges	19 040 522	22 414 258	17 444 724	15 523 417	18 196 396	17 755 824	16 127 719	13 964 396
TOTAL PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	77 663 868	59 950 915	52 200 744	53 175 721	56 519 464	55 592 335	59 584 112	54 009 957
DETTES FINANCIERES								
Emprunts obligataires								
Emprunts souscrits auprès des établissements financiers								
Dettes financières et autres emprunts	20 451	10 144						
TOTAL DES DETTES FINANCIERES	20 451	10 144	0	0	0	0	0	0
DETTES NON FINANCIERES								
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	2 506 879	658 193	70 940	44 741	82 211	117 008	60 519	26 986
Dettes fiscales et sociales	7 868 900	4 059 049	5 592 922	4 686 976	4 356 808	3 872 092	3 641 941	3 505 270
Avances et acomptes reçus								
Dettes correspondant à des opérations pour comptes de tiers (dispositifs d'intervention)		290 994	9 026	23 300	89 265	129 697	274 553	321 989
Autres dettes non financières	18 111 068	13 679 729	13 151 567	11 180 150	6 218 760	8 923 601	5 296 723	4 520 359
Produits constatés d'avance								
TOTAL DETTES NON FINANCIERES	28 486 847	18 687 965	18 824 455	15 935 167	10 747 043	13 042 399	9 273 736	8 374 605
TRESORERIE								
Autres éléments de trésorerie passive								
TOTAL TRESORERIE	0	0	0	0	0	0	0	0
Comptes de régularisation								
Ecart de conversion Passif								
TOTAL GENERAL	252 529 704	223 720 685	195 410 740	176 941 152	133 483 079	110 973 235	91 040 340	80 725 292

Tableau n° 31 : Actif du volet ASS

ACTIF (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ACTIF IMMOBILISE								
Immobilisations incorporelles	204 270	71 258	128 924	150 132	254 404	117 672	206 486	316 681
Immobilisations corporelles	771 480	891 986	872 994	884 675	1 312 930	1 613 561	1 735 282	1 569 390
Terrains								
Constructions					100 508	810 344	899 637	965 103
Installations techniques, matériels et outillages	349 836	413 084	370 062	356 902	120 366	129 863	129 863	129 863
Collections								
Biens historiques et culturels								
Autres immobilisations corporelles	421 644	478 902	502 932	527 773	827 969	673 353	642 295	474 424
Immobilisations mises en concession								
Immobilisation corporelles en cours					264 088		63 488	
Avances et acomptes sur commandes								
Immobilisations grevées de droits								
Immobilisations corporelles (biens vivants)								
Immobilisations financières	182 607	350 511	313 567	339 509	358 411	331 172	305 177	276 215
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	1 158 357	1 313 755	1 315 484	1 374 316	1 925 745	2 062 405	2 246 946	2 162 286
ACTIF CIRCULANT								
Stocks	7 673	6 066	7 477	7 477	7 434	9 792	7 929	9 488
Créances	10 280 001	8 978 233	8 831 057	8 469 013	9 055 337	7 398 755	7 678 160	6 841 359
Créances sur des entités publiques des organismes internationaux et la CE								
Créances clients et comptes rattachés	52 730	47 362						
Créances sur les redevables (produits de la fiscalité affectée)								
Avances et acomptes versés sur commandes	792 568	238 231	260 369	64 128	361 763	202 359	197 309	158 117
Créances correspondant à des opérations pour comptes de tiers (dispositifs d'intervention)		0						
Créances sur les autres débiteurs	9 434 703	8 692 640	8 570 688	8 404 885	8 693 574	7 196 396	7 480 851	6 683 242
Charges constatées d'avance (dont prime de remboursement des emprunts)	6 669							6 060
TOTAL ACTIF CIRCULANT (HORS TRESORERIE)	10 294 343	8 984 299	8 838 534	8 476 490	9 062 770	7 408 547	7 686 089	6 856 907
TRESORERIE								
Valeurs mobilières de placement								
Disponibilités	27 479	349 065	529 045	1 391 763	89 906	503 381	44 798	321 295
Autres								
TOTAL TRESORERIE	27 479	349 065	529 045	1 391 763	89 906	503 381	44 798	321 295
Comptes de régularisation								
Ecarts de conversion Actif								
TOTAL GENERAL	11 480 179	10 647 118	10 683 063	11 242 570	11 078 422	9 974 333	9 977 833	9 340 488

Tableau n° 32 : Passif du volet ASS

PASSIF (en €)	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022
FONDS PROPRES								
Financements reçus								
Financement de l'actif par l'Etat								
Financement de l'actif par des tiers	963 183	1 313 755	1 259 745	1 318 460	1 862 324	2 013 173	2 174 269	2 033 719
Fonds propres des fondations								
Ecart de réévaluation								
Réserves								
Report à nouveau	178 521	178 521	178 521	178 521	178 521	178 521	178 521	178 521
Résultat de l'exercice (bénéfice ou perte)								
Provisions réglementées								
TOTAL FONDS PROPRES	1 141 703	1 492 275	1 438 266	1 496 980	2 040 845	2 191 694	2 352 789	2 212 240
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES								
Provisions pour risques	166 786	161 305	161 432	152 329	154 430	142 910	145 739	141 330
Provisions pour charges	2 758 959	2 556 108	2 589 004	2 685 185	2 837 618	3 070 108	2 954 332	2 443 926
TOTAL PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	2 925 745	2 717 413	2 750 436	2 837 513	2 992 048	3 213 017	3 100 071	2 585 257
DETTES FINANCIERES								
Emprunts obligataires								
Emprunts souscrits auprès des établissements financiers								
Dettes financières et autres emprunts								
TOTAL DES DETTES FINANCIERES	0	0	0	0	0	0	0	0
DETTES NON FINANCIERES								
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	754 096	147 352	108 190	92 115	111 165	143 757	69 701	141 937
Dettes fiscales et sociales	1 781 211	1 705 298	1 914 767	1 767 855	1 749 785	1 657 905	1 634 641	1 526 023
Avances et acomptes reçus								
Dettes correspondant à des opérations pour comptes de tiers (dispositifs d'intervention)								
Autres dettes non financières	4 877 423	4 584 779	4 471 404	5 048 105	4 184 579	2 767 960	2 820 630	2 875 032
Produits constatés d'avance								
TOTAL DETTES NON FINANCIERES	7 412 730	6 437 430	6 494 362	6 908 076	6 045 529	4 569 622	4 524 973	4 542 992
TRESORERIE								
Autres éléments de trésorerie passive								
TOTAL TRESORERIE	0	0	0	0	0	0	0	0
Comptes de régularisation								
Ecart de conversion Passif								
TOTAL GENERAL	11 480 179	10 647 118	10 683 063	11 242 570	11 078 422	9 974 333	9 977 833	9 340 488

Tableau n° 33 : Produits du volet Programme 174

PRODUITS (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT								
Produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés)								
Subventions pour charges de service public	416 604 058	13 047 494	12 573 952	12 922 282	12 874 611	12 485 632	12 485 405	12 079 998
Subventions de fonctionnement en provenance de l'Etat et des autres entités publiques							49 000	
Subventions spécifiquement affectées au financement de certaines charges d'intervention en provenance de l'Etat et des autres entités publiques		373 867 089	340 915 765	322 396 500	270 983 200	267 675 240	249 305 255	240 486 720
Dons et legs								
Produits de la fiscalité affectée								
Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité)								
Ventes de biens ou prestations de services	8 462 325	6 779 480	8 119 776	6 888 597	4 404 971	2 855 885	2 778 947	2 143 542
Produits de cessions d'éléments d'actif		7 985	2 712	1 153	12 413	3 077	3 600	9 100
Autres produits de gestion	16 437 883	7 936 955	6 586 142	6 658 486	5 735 196	4 811 169	4 380 802	4 379 010
Production stockée et immobilisée	433 625	130 337	171 748	195 970	186 347	287 685	303 026	288 101
Produits perçus en vertu d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public								
Autres produits								
Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions (produits de fonctionnement)	15 046 761	34 256 223	11 807 669	16 261 468	6 380 933	7 669 661	4 563 261	12 432 993
Reprises du financement rattaché à un actif		320 373	85 941	59 254	40 165	7 854	1 731	55 697
Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs (Fondations)								
TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	456 984 652	436 345 937	380 263 704	365 383 709	300 617 836	295 796 204	273 871 027	271 875 161
PRODUITS FINANCIERS								
Produits des participations et des prêts	6 995	3 956	1 091	58				
Produits nets sur cessions des immobilisations financières								
Intérêts sur créances non immobilisées								
Produits des valeurs mobilières de placement et de la trésorerie								
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement								
Gains de change								
Autres produits financiers								
Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions financières	11 432 276	10 091 073	8 763 885	7 769 979	6 675 410	5 687 281	5 390 373	4 196 404
TOTAL DES PRODUITS FINANCIERS	11 439 271	10 095 030	8 764 976	7 770 037	6 675 410	5 687 281	5 390 373	4 196 404
RESULTAT DE L'ACTIVITE (PERTE)	15 767 977	0	12 085 781	8 629 628	35 013 547	17 974 204	15 344 956	
TOTAL PRODUITS	484 191 899	446 440 967	401 114 460	381 783 374	342 306 793	319 457 689	294 606 356	276 071 565

Tableau n° 34 : Charges du volet Programme 174

CHARGES (en €)	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022
CHARGES DE FONCTIONNEMENT								
Achats								
Consommation de marchandises et approvisionnements, réalisation de travaux et consommation direct de service par l'organisme au titre de son activité ainsi que les charges liées à la variation des stocks	2 209 787	2 539 057	2 086 780	2 108 970	2 168 412	1 637 382	1 591 681	2 576 637
Charges de personnel								
Salaires, traitements et rémunérations diverses	6 263 918	6 807 221	6 767 005	6 020 582	5 754 378	5 759 582	5 802 843	5 792 558
Charges sociales	3 010 985	2 941 757	2 930 564	2 653 700	2 456 192	2 529 395	2 600 628	2 545 016
Intéressement et participation								
Autres charges de personnel	1 083 700	615 165	649 554	554 215	537 728	464 619	409 924	434 662
Autres charges de fonctionnement (dont pertes pour créances irrécouvrables)	1 236 104	1 060 139	1 101 590	971 201	921 453	901 326	927 154	823 990
Dotations aux amortissements, dépréciations, provisions et valeurs nettes comptables des actifs cédés	3 175 492	3 454 281	1 390 053	1 155 862	1 185 750	1 399 372	921 914	848 313
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT	16 979 986	17 417 620	14 925 546	13 464 529	13 023 913	12 691 675	12 254 143	13 021 176
CHARGES D'INTERVENTION								
Dispositif d'intervention pour compte propre								
Transfert aux ménages	459 622 095	403 520 557	382 705 328	351 597 900	320 092 641	300 916 950	274 104 885	255 850 963
Transferts aux entreprises								
Transferts aux collectivités territoriales								
Transferts aux autres collectivités								
Charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'organisme								
Dotations aux provisions et dépréciations	7 616 482	16 375 372	3 482 946	16 720 945	9 190 239	5 849 064	8 242 255	6 801 944
TOTAL CHARGES D'INTERVENTION	467 238 577	419 895 929	386 188 274	368 318 845	329 282 880	306 766 014	282 347 140	262 652 907
Engagements à réaliser sur fonds dédiés (Fondations)								
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION	484 218 563	437 313 550	401 113 821	381 783 374	342 306 793	319 457 689	294 601 284	275 674 083
Charges d'intérêt	6 188	4 081	639				5 072	19 856
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement								
Pertes de change								
Autres charges financières								
Dotations aux amortissements, dépréciations et aux provisions financières								
TOTAL CHARGES FINANCIERES	6 188	4 081	639	0	0	0	5 072	19 856
Impôt sur les sociétés	-32 852							
RESULTAT DE L'ACTIVITE (BENEFICE)		9 123 336						377 627
TOTAL CHARGES	484 191 899	446 440 967	401 114 460	381 783 374	342 306 793	319 457 689	294 606 356	276 071 565

Tableau n° 35 : Produits du volet ASS

PRODUITS (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT								
Produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés)								
Subventions pour charges de service public	36 666 106	37 528 571	39 325 955	39 280 650				
Subventions de fonctionnement en provenance de l'Etat et des autres entités publiques					37 155 383	32 615 520	31 558 833	31 737 024
Subventions spécifiquement affectées au financement de certaines charges d'intervention en provenance de l'Etat et des autres entités publiques								
Dons et legs								
Produits de la fiscalité affectée								
Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité)								
Ventes de biens ou prestations de services	2 266 701	2 094 403	2 086 078	2 198 101	2 139 843	970 248	1 492 401	1 584 610
Produits de cessions d'éléments d'actif								
Autres produits de gestion	11 035	18 788	46 215	58 428	10 739	30 703	1 687	70 056
Production stockée et immobilisée	195 174	44 401	100 140	100 258	107 823	93 633	117 078	172 968
Produits perçus en vertu d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public								
Autres produits								
Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions (produits de fonctionnement)	214 450	495 629	473 456	552 291	585 019	715 549	714 582	1 027 498
Reprises du financement rattaché à un actif								
Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs (Fondations)								
TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	39 353 466	40 181 793	42 031 843	42 189 728	39 998 805	34 425 653	33 884 581	34 592 157
PRODUITS FINANCIERS								
Produits des participations et des prêts	99	332	197	117			171	
Produits nets sur cessions des immobilisations financières								
Intérêts sur créances non immobilisées								
Produits des valeurs mobilières de placement et de la trésorerie								
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement								
Gains de change								
Autres produits financiers	3 469	3 936	4 167	142 273	2 517	30 474	27 956	34 982
Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions financières								
TOTAL DES PRODUITS FINANCIERS	3 568	4 268	4 364	142 390	2 517	30 474	28 128	34 982
RESULTAT DE L'ACTIVITE (PERTE)								
TOTAL PRODUITS	39 357 034	40 186 061	42 036 208	42 332 118	40 001 322	34 456 127	33 912 709	34 627 139

Tableau n° 36 : Charges du volet ASS

CHARGES (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ACHATS								
Consommation de marchandises et approvisionnements, réalisation de travaux et consommation direct de service par l'organisme au titre de son activité ainsi que les charges liées à la variation des stocks	2 537 255	2 423 925	2 603 618	2 777 403	2 730 824	2 217 488	2 386 585	2 571 603
CHARGES DE PERSONNEL								
Salaires, traitements et rémunérations diverses	6 841 801	6 910 372	6 922 232	6 729 350	6 605 093	6 604 459	6 252 631	6 360 669
Charges sociales	3 046 418	2 970 134	2 965 099	2 854 222	2 564 868	2 549 525	2 508 239	2 354 991
Intéressement et participation								
Autres charges de personnel	391 434	331 298	315 363	304 472	299 960	299 409	284 656	277 856
Autres charges de fonctionnement (dont pertes pour créances irrécouvrables)	3 649 404	3 869 869	4 117 426	4 242 805	3 925 593	2 752 359	3 159 099	3 313 415
Dotations aux amortissements, dépréciations, provisions et valeurs nettes comptables des actifs cédés	358 909	460 577	525 832	713 498	813 832	1 017 102	668 772	600 800
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT	16 825 220	16 966 175	17 449 570	17 621 750	16 940 170	15 440 343	15 259 981	15 479 334
CHARGES D'INTERVENTION								
Dispositif d'intervention pour compte propre								
Transfert aux ménages	22 530 868	23 218 853	24 585 636	24 694 294	23 058 221	19 014 696	18 652 727	19 145 148
Transferts aux entreprises								
Transferts aux collectivités territoriales								
Transferts aux autres collectivités								
Charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'organisme								
Dotations aux provisions et dépréciations								
TOTAL CHARGES D'INTERVENTION	22 530 868	23 218 853	24 585 636	24 694 294	23 058 221	19 014 696	18 652 727	19 145 148
Engagements à réaliser sur fonds dédiés (Fondations)								
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION	39 356 088	40 185 028	42 035 205	42 316 043	39 998 391	34 455 039	33 912 709	34 624 481
CHARGES FINANCIERES								
Charges d'intérêt								
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement								
Pertes de change								
Autres charges financières	946	1 033	1 002	16 075	2 931	1 088		2 657
Dotations aux amortissements, dépréciations et aux provisions financières								
TOTAL CHARGES FINANCIERES	946	1 033	1 002	16 075	2 931	1 088	0	2 657
Impôt sur les sociétés								
RESULTAT DE L'ACTIVITE (BENEFICE)								
TOTAL CHARGES	39 357 034	40 186 061	42 036 208	42 332 118	40 001 322	34 456 127	33 912 709	34 627 139