



Le 16 AVR. 2014

Le Premier président

à

Monsieur Michel Sapin

Ministre des finances et des comptes publics

Monsieur Arnaud Montebourg

Ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique

Réf. : n° 69303

Objet : le Service commun des laboratoires

Le Service commun des laboratoires (SCL) est un service à compétence nationale du ministère chargé de l'économie et des finances et du ministère chargé du budget, rattaché conjointement aux directeurs généraux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Ce service fournit les moyens scientifiques de vérification et d'investigation nécessaires à l'exercice, par ces directions, de leurs missions en matière de tarifs douaniers, de surveillance des trafics illicites, de protection du consommateur, de sécurité et de qualité des produits.

Créé le 1^{er} janvier 2007 par arrêté du 14 mars 2006, signé conjointement par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre chargé du budget, le SCL résulte de la fusion des réseaux de laboratoires des deux directions générales, DGCCRF et DGDDI. Il est constitué d'une unité de direction et de 11 laboratoires, en métropole et outre-mer. Il employait à la fin de 2012 plus de 400 agents et le total de ses dépenses s'élevait à 34,4 M€, contre 31,7 M€ en 2008 (+8,6%).

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion du SCL, pour les exercices 2007 à 2012. Ce contrôle a notamment mis en lumière les résultats limités de la fusion et les faiblesses du modèle actuel, fondé sur la réalisation, par un service administratif spécifique polyvalent, de la quasi-totalité des analyses relevant de l'activité de la DGCCRF et de la DGDDI.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

1. La fusion des réseaux de laboratoires de la DGCCRF et de la DGDDI n'a pas apporté les gains d'efficience qu'on était en droit d'attendre.

Le nombre d'échantillons transmis pour analyse par les services des deux directions a connu une diminution régulière dans les années récentes (61 829 en 2012 contre 64 904 en 2008). Seule l'augmentation du nombre moyen d'analyses effectuées sur chaque échantillon a permis le maintien du volume global d'activité mesuré en nombre d'analyses.

Pendant cette même période, les dépenses de personnel sont passées de 24,40 M€ en 2008 à 27,93 M€ en 2012, tandis que diminuaient faiblement les autres dépenses de fonctionnement (de 5,93 M€ à 5,19 M€), ainsi que les dépenses d'investissement (de 1,37 M€ à 1,29 M€). Malgré une réduction des effectifs, au demeurant limitée, à partir de 2011, c'est notamment sous l'effet des augmentations catégorielles accordées au moment de la fusion que la masse salariale s'est accrue. Avec la hausse de certaines dépenses de fonctionnement, dont celles liées à l'immobilier et à une politique ambitieuse d'accréditation des laboratoires, les ressources nécessaires pour la modernisation des équipements ont été réduites d'autant.

Il en résulte que les gains d'efficience engendrés par la fusion ont été nuls, alors que d'une manière générale, les activités d'analyse ont bénéficié d'évolutions technologiques de nature à générer des gains de productivité importants dans les laboratoires d'analyses publics et privés.

Ce résultat s'explique pour une large part par le fait que la fusion s'est opérée à l'identique en termes de structures et qu'elle n'a pas été à l'origine d'une politique de regroupement géographique et de spécialisation, propre à générer des gains de productivité.

La rationalisation technique du nouveau réseau, avec la création de 40 pôles de compétence nationaux, a néanmoins permis d'atteindre une proportion, supérieure à l'objectif pluriannuel, de 56 % d'analyses sous accréditation. Mais elle a été conduite sans réduction de la dispersion géographique des laboratoires.

2. La gestion du SCL est demeurée à bien des égards archaïque.

Sur le plan budgétaire, les crédits du SCL sont inscrits, depuis la fusion, au programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* dont le responsable est le secrétaire général des ministères économiques et financiers. Dans les faits, le budget du SCL est bâti sans lien avec les prévisions d'activité de ses deux donneurs d'ordre : c'est un budget de reconduction qui a été, jusqu'en 2011, épargné par les efforts de maîtrise budgétaire en raison des engagements pris au moment de la fusion.

Le SCL n'a toujours pas mis en œuvre une comptabilité analytique (qui préexistait dans l'un des réseaux fusionnés, celui de la DGCCRF). Celle-ci est pourtant indispensable pour comparer la performance entre laboratoires du SCL, adapter ses moyens à son activité et éclairer les choix entre réalisation en interne ou sous-traitance. Une comptabilité analytique rendrait possible une facturation interne des prestations fournies par le SCL aux deux directions générales, ce qui ferait supporter aux donneurs d'ordre le coût réel des analyses qu'ils commandent, les conduirait à rationaliser leurs demandes et permettrait de s'éloigner de la logique actuelle de reconduction des moyens alloués au SCL.

Dans sa gestion des ressources humaines, le SCL subit les contraintes qui découlent, dans le cadre de la fusion, de la création de corps pour les agents scientifiques des laboratoires du ministère. Le SCL ne dispose pas de souplesse de recrutement : outre le fait qu'il n'accueille plus d'agents détachés d'autres administrations, ses personnels sont des fonctionnaires recrutés par concours pour y dérouler leur carrière en étant affectés à un seul

laboratoire, alors même que le Service commun devra à moyen terme modifier la géographie de ses implantations et supporter les coûts liés à la mutation de ses agents.

3. Le SCL doit sans tarder engager une réflexion stratégique visant à recentrer son activité sur les seuls domaines où son intervention directe se justifie.

Le SCL n'a recours que de façon exceptionnelle à la sous-traitance, qui ne concerne que 1,4 % des échantillons transmis par les deux directions générales, pour une dépense de 0,3 M€ par an. Au-delà de la sous-traitance ponctuelle de certaines analyses, la réflexion relative à l'externalisation de domaines d'activité n'a pas été conduite bien que le cadre d'orientation pluriannuel pour 2011-2013 invitât, dans son objectif n° 4, à mener une réflexion « sur les tâches qu'il est possible ou opportun de déléguer à des laboratoires privés accrédités selon des procédures encadrées permettant notamment d'assurer des délais et conditions de traitement compatibles avec les besoins des services donneurs d'ordre et une traçabilité des analyses ».

De même, ni le SCL ni les deux directions générales n'ont exploré les possibilités de mutualisation de leurs moyens avec d'autres laboratoires publics, et notamment les laboratoires départementaux d'analyse (LDA), qui ont eux-mêmes procédé à de lourds investissements pour être accrédités et subissent la diminution du nombre d'analyses effectuées en santé animale.

Cette logique autarcique n'est pas soutenable à moyen terme. Le SCL doit entreprendre une revue systématique de ses activités, explorer pour chacune d'entre elles la possibilité de les externaliser, en particulier auprès des LDA et des laboratoires des hôpitaux et organismes de recherche publics, et identifier les possibilités de mutualisation, en France comme dans les pays voisins au sein de l'Union européenne. Quand il aura défini le cœur de ses activités à réaliser en propre, le SCL devra dimensionner et spécialiser son réseau afin de rendre le service au meilleur coût pour la collectivité.

Au terme de ces constats, la Cour a formulé les recommandations suivantes :

- 1. Effectuer une revue détaillée des prestations du SCL, afin de distinguer celles qui peuvent être confiées à d'autres laboratoires de celles qui ne peuvent être réalisées que par le SCL ;
- 2. Mettre en place sans tarder une comptabilité analytique, outil qui devra prendre en compte les temps de travail et les coûts immobiliers ;
- 3. Établir une facturation interne, fondée sur une comptabilité analytique, des demandes des deux directions générales et des autres administrations ayant recours au SCL, et l'utiliser pour fixer le budget du service ;
- 4. Définir la politique d'accréditation au niveau national en fixant les champs d'accréditation prioritaires et ses modalités de pilotage et de suivi.

Plus généralement, la Cour suggère d'intégrer les recommandations et orientations qui précèdent dans le cadre d'orientation pluriannuel 2014-2016, encore en cours de rédaction, puis d'élaborer un plan stratégique de moyen terme pour le SCL, document qui n'a pas encore été établi depuis la création du service en 2007.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse¹ - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous avez l'obligation de fournir à la Cour un compte rendu des suites que vous lui donnerez, en vue de la présentation que la Cour doit faire, dans son rapport public annuel, des suites données à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.



Didier Migaud

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr.