

COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

**suiwi des réponses des administrations, collectivités,
organismes et entreprises**

2000

Table des matières

	Rapport de la Cour des comptes	Réponses des administra- tions et des organismes contrôlés
	Pages	Pages
	—	—
PREMIÈRE PARTIE – RAPPORT D’ACTIVITÉ	11	
CHAPITRE I. – L’activité des juridictions financières en 1999-2000	13	
SECTION I. – L’évolution des missions et des compétences.....	15	
I. – La Cour des comptes.....	15	
II. – Les chambres régionales et territoriales des comptes.....	18	
SECTION II. – La politique de contrôle.....	21	
I. – Orientations pluriannuelles et programmation des contrôles.....	21	
II. – Méthodes et outils de contrôle	29	
SECTION III. – Les travaux des juridictions financières	39	
I. – La Cour des comptes.....	39	
A. Le contrôle des comptes et de la gestion	39	
B. Les thèmes des principaux contrôles effectués ou engagés en 2000.....	43	
C. L’assistance au Parlement	52	
D. La participation aux travaux d’autres organismes	55	
E. Les activités internationales et européennes	55	
II. – Les chambres régionales et territoriales des comptes.....	60	
A. Le contrôle des actes budgétaires	60	
B. L’activité juridictionnelle.....	62	
C. L’examen de la gestion.....	64	
SECTION IV. – Les moyens des juridictions financières	67	
I. – Les effectifs	67	
A. La Cour des comptes	67	
B. Les chambres régionales et territoriales des comptes	70	
II. – Les dépenses des juridictions financières.....	70	

CHAPITRE II. – Les effets et les enseignements des interventions antérieures des juridictions financières	73	
SECTION I. – Suites données aux observations	75	
I. Suites données aux observations de la Cour des comptes	75	
II. Suites données aux observations des chambres régionales et territoriales des comptes.....	91	
SECTION II. – Enquêtes sur des cas particuliers	103	
1. – L'évolution de la Caisse des dépôts et consignations et de son groupe	105	117
2. – L'indemnisation des conseillers prud'hommes et l'organisation des élections prud'homales	131	137
3. – La gestion de l'Institut de France.....	143	153
4. – Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art	161	164
5. – La Fédération française d'équitation.....	167	170
6. – Le Comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement	173	177
SECTION III. – Étude sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales.....	185	
DEUXIÈME PARTIE – OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	193	
CHAPITRE I. – Éducation, culture, communication, jeunesse et sports	195	
1. - L'université française du Pacifique.....	197	206
2. - L'Institut national de l'audiovisuel	215	233
3. - La Cité des sciences et de l'industrie	243	248
4. - L'organisation de la Coupe du monde de football 1998 ..	267	283
CHAPITRE II. – Recherche	295	
Le rôle du ministère de la Recherche et des organismes de recherche dans le domaine biomédical.....	297	332
CHAPITRE III. – Action sociale et sanitaire	357	
1. – Les actions de l'État pour l'accueil et l'intégration des réfugiés	359	389
2. - L'organisation des soins psychiatriques.....	409	432

CHAPITRE IV. – Emploi et formation professionnelle.....	445	
1. - L'Agence nationale pour l'emploi	449	476
2. - L'action de l'État dans le domaine de la formation professionnelle.....	501	529
3. - Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes.....	541	565
4. - Les comptes consolidés de l'assurance-chômage.....	569	581
 CHAPITRE V. – Environnement, équipement et logement	 585	
1. - Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne	587	595
2. - L'entretien du réseau routier national	607	626
3. - Les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé.....	639	675
 CHAPITRE VI. – Collectivités territoriales.....	 693	
1. - Le contenu des lettres d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes	697	
2. - Le contrôle des dépenses obligatoires.....	715	723
3. - Les délégations de service public.....	727	742
4. - La gestion des établissements publics de coopération intercommunale	747	763
 CHAPITRE VII. – Outre-mer	 779	
Les concours du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) en Nouvelle-Calédonie	781	791
 CHAPITRE VIII. – Interventions économiques.....	 797	
Les primes à la reprise des véhicules anciens	799	808
 CHAPITRE IX. – Crédits européens.....	 811	
1. - L'ONILAIT et l'ONIVINS.....	817	827
2. - Les dépenses d'assistance technique du Fonds social européen	839	850
3. - Le Fonds européen de développement régional	861	868

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions du chapitre VI du code des juridictions financières et de l'article 52 du décret du 11 février 1985, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Les observations les concernant ont également été communiquées aux personnes morales de droit privé et aux personnes physiques intéressées ; il a été tenu compte, quand il y avait lieu, de leurs réponses.

Etaient présents : M. Joxe, premier président ; MM. Marmot, Logerot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Brunet, présidents de chambre, MM. Rastoin, Mathieu, Blondel, Chartier, Fragonard, Limouzin-Lamothe, Chabrun, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Gastinel, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Bady, Billaud, Lagrave, de Mourgues, Malingre, Paugam, Pichon, Babusiaux, Mayaud, Hourri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Parthonnaud, Le Guillou, Adhémar, Gillette, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Ganser, Martin, Bertrand, Monier, Hernandez, Beaud de Brive, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Mordacq, Nasse, Moreau, Combet, Attali, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Paul, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Schwerer, Brun-Buisson, Alventosa, Banquey, Boillot, Delorme, Diefenbacher, Mme Fradin, M. Morin, conseillers maîtres, MM. Bresson, Monginet, Fernet, Lorit, David, Rannou, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Pouly, premier avocat général.

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

N'ont pas pris part aux délibérations M. Paul en ce qui concerne le chapitre VII de la 2^{ème} partie (Outre-mer), M. Schwerer en ce qui concerne le chapitre IV de la 2^{ème} partie (Emploi et formation professionnelle), M. Banquey en ce qui concerne le chapitre II de la 2^{ème} partie (Recherche) et M. Fernet en ce qui concerne le chapitre V-I de la 2^{ème} partie (Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne) et le chapitre IX de la 2^{ème} partie (L'ONILAIT et l'ONIVINS).

Fait à la Cour, le 10 janvier 2001

Le rapport public de la Cour des comptes pour l'année 2000 comporte deux parties.

La première partie, intitulée « Rapport d'activité » traite de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes pendant l'année écoulée. Elle retrace, dans un premier chapitre, l'évolution des missions, donne des indications sur les enquêtes et les contrôles prévus pour les prochaines années ainsi que sur les méthodes et les outils de contrôle utilisés. Elle décrit succinctement les principaux contrôles effectués et les moyens dont les juridictions financières ont disposé pour les accomplir. Dans un deuxième chapitre, la Cour indique les suites données aux travaux des juridictions financières, s'efforçant ainsi d'en évaluer les effets, soit par une approche globale, soit à partir des réponses aux communications antérieures sur des sujets particuliers.

La deuxième partie, « Observations des juridictions financières », expose les observations faites par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes à l'occasion de certains de leurs contrôles. Les thèmes retenus ont été regroupés par grands domaines d'intervention de l'État et des collectivités publiques. Certains ont fait l'objet, en 2000, de rapports publics particuliers. En conséquence le présent rapport soit ne les traite pas (entreprises publiques), soit les traite peu (organismes sociaux). En effet, en 2000, la Cour a publié comme chaque année un rapport sur la sécurité sociale, et en outre, trois rapports particuliers sur « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », « l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier » et « la fin des activités minières ».

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT D'ACTIVITÉ

Chapitre I

L'activité des juridictions financières en 1999 - 2000

Section I

L'évolution des missions et des compétences

I. – La Cour des comptes

Malgré les privatisations ou le transfert de certaines attributions aux chambres régionales et territoriales des comptes, le champ de compétence de la Cour des comptes, considéré globalement, a connu une nouvelle extension en 2000. En effet, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration a donné compétence à la Cour pour contrôler les organismes, nombreux, qui collectent des versements libératoires d'une obligation légale.

Catégorie de versements libératoires	Nombre d'organismes collecteurs	Estimation du montant annuel de la collecte(MdF)
Taxe d'apprentissage et formation professionnelle continue	556 (1)	5
Fonds de la formation professionnelle	98	21
Participation à l'effort de construction	133	15 (2)
Obligation d'emploi des travailleurs handicapés	1	2
Total	788	43
(1) dont 275 collecteurs de droit : chambres de commerce, d'agriculture, des métiers.		
(2) dont « retours de prêts » : 8,5 MdF.		

En outre, indépendamment des textes qui modifient le périmètre juridique de ses contrôles, les obligations qui incombent à la Cour sont affectées, et souvent étendues, par les évolutions observées dans son domaine d'intervention.

a) *Le jugement des comptes*

Le tableau ci-après présente l'évolution, par grandes catégories, des comptes et états financiers qui doivent être produits annuellement à la Cour, et sur lesquels celle-ci doit rendre un arrêt :

	TPG (1)	Receveurs des impôts	Receveurs des douanes	EPA	EPIC	Établissements d'enseignement et de diffusion à l'étranger	GIP	TOTAL
1996	133	115	43	353	53	55	96	848
1997	133	115	43	356	55	56	102	860
1998	128	115	43	361	77	53	132	909
1999	127	115	43	367	80	54	145	931

(1) Et autres comptables publics supérieurs, dont le nombre diminue légèrement en raison de la réforme du réseau comptable à l'étranger.

TPG : trésoriers-payeurs généraux ; EPA : établissements publics administratifs ;
EPIC : établissements publics industriels et commerciaux ; GIP : groupements d'intérêt public.

L'augmentation du nombre des comptes provenant de personnes morales de droit public autres que l'État et dotées d'un comptable public résulte de la tendance à confier à des entités autonomes des missions jusqu'alors exercées directement par l'État. De nouveaux établissements publics nationaux continuent d'être créés. En outre, 138 groupements d'intérêt public, dont un grand nombre sont d'intérêt purement local, relèvent aujourd'hui de la compétence de la Cour. En 1999 et 2000, leur nombre a singulièrement augmenté avec la généralisation des conseils départementaux de l'accès au droit (article 55 de la loi du 18 décembre 1998) et la création continue de nouveaux groupements institués dans le cadre de projets de développement social urbain ou dans le domaine de la santé publique, de la formation professionnelle, de l'insertion sur le marché de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion.

Certes, la loi du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle a confié aux chambres régionales des comptes le contrôle des groupements d'intérêt public constitués d'établissements publics de santé, dès lors que des collectivités territoriales ou leurs satellites en détiennent le contrôle. Cette disposition n'aura toutefois pas d'effet sur le contrôle des 42 établissements de transfusion sanguine. En effet, en application de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative à la sécurité sanitaire, ces organismes sont intégrés depuis le 1^{er} janvier 2000, au sein de l'Établissement français du sang, établissement public national, dont le contrôle relève de la compétence de la Cour.

Enfin, pour une part, le jugement des comptes de certains organismes est délégué par la Cour aux chambres régionales des comptes (CRC). Il s'agit principalement des établissements publics agissant dans le domaine de l'enseignement supérieur, des

enseignements scolaires généraux ou spécialisés, de la jeunesse et des sports ainsi que de l'agriculture. Le critère de répartition est le montant des crédits inscrits à la section de fonctionnement, qui, depuis 1999, est compris entre 30 MF MF pour les centres régionaux d'éducation populaire et des sports (CREPS) et 400 MF pour les établissements d'enseignement supérieur. Au total, au titre des exercices 1994 à 1998, sur 425 établissements, 316 relevaient des CRC et 109 de la Cour. La situation s'est sensiblement modifiée en 2000 avec le retour dans la compétence de la Cour des comptes de l'ensemble des chambres départementales et régionales d'agriculture à partir de l'exercice 1999. En sens inverse, le contrôle de tous les CREPS et des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), au nombre respectivement de 23 et 28, est délégué, depuis l'exercice 1999, aux chambres régionales et territoriales des comptes.

b) Le contrôle de la gestion

Le contrôle du bon emploi des fonds publics peut être exercé indépendamment ou à l'occasion des contrôles conduisant au jugement des comptes. Ce deuxième cas est le plus fréquent s'agissant des établissements publics et GIP dotés d'un comptable public. L'augmentation du nombre des comptes à juger dans cette catégorie accroît de ce fait la charge de travail de la Cour dans le domaine du contrôle de la gestion.

c) Les entreprises publiques

Les privatisations réduisent le champ de compétence de la Cour dans ce domaine, qu'il soit obligatoire (entreprises publiques possédées majoritairement par l'État) ou facultatif (autres établissements ou organismes visés par l'article L. 133-2 du code des juridictions financières). A titre d'exemple, peuvent être citées la vente de la participation de l'État dans Aérospatiale dans le cadre de la création du groupe européen EADS avec Matra et DASA, l'augmentation de capital réservée de France Télécom au profit de Vodafone dans le cadre de l'opération ORANGE, ainsi que la perspective de privatisation de la banque Hervet et celle de Thomson Multimédia dans le cadre d'une ouverture supplémentaire du capital.

II. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les compétences des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) s'étendent, à titre principal et de façon obligatoire, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics ainsi qu'aux groupements de collectivités de leur ressort géographique. D'autres organismes tels que les sociétés d'économie mixte et les associations subventionnées sont soumis à un contrôle facultatif.

Nombre de comptabilités relevant de la compétence obligatoire des chambres régionales des comptes

	collectivités territoriales	Établissements publics locaux	Établissements publics spécialisés (1)	TOTAL
1996	16 023	22 355	30 057	68 435
1997	16 371	22 602	30 062	69 035
1998	16 870	22 966	29 924	69 760
1999(2)	18 282	23 083	29 685	71 050

(1) Établissements publics locaux spécialisés dans les secteurs sanitaire et social, de la construction et du logement, et de l'enseignement, auxquels s'ajoutent les associations syndicales autorisées et les établissements publics nationaux dont le contrôle a été délégué par la Cour des comptes.

(2) Les données relatives à la dernière année revêtent un caractère provisoire. Les données définitives, correspondant aux comptes déposés, seront publiées au prochain rapport public.

L'augmentation régulière du nombre des collectivités territoriales soumises au contrôle des CRTC est due à l'entrée chaque année, dans le champ du contrôle juridictionnel, des comptes des communes de moins de 2000 habitants dont les recettes ordinaires franchissent le seuil financier de 2 MF fixé par la loi du 5 janvier 1988. En 1999, sur les 32 000 communes de moins de 2000 habitants, 13 300, soit plus de 40 %, relevaient de ce contrôle juridictionnel, contre 11 925 en 1998. En deçà de 2 MF de recettes ordinaires, les comptes des communes de moins de 2000 habitants font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor. Les chambres conservent toutefois le pouvoir d'évoquer ces comptes et demeurent seules compétentes pour prononcer un jugement de débet lorsqu'un comptable n'a pas satisfait à une injonction du comptable supérieur.

L'augmentation du nombre des établissements publics locaux de coopération intercommunale, interdépartementale et régionale,

relevant du contrôle des chambres régionales, a marqué une pause en 1999. Les autorités locales ont pu être conduites à différer certains projets de regroupement, dans l'attente de l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette loi devrait entraîner un remodelage substantiel des structures de coopération urbaine et donc du champ de compétence des chambres au cours des prochaines années, sans qu'il soit possible de prévoir aujourd'hui quelle sera l'incidence nette des suppressions, transformations et créations induites par cette nouvelle législation.

Le nombre des établissements publics des secteurs sanitaire et social, du logement et de l'enseignement est resté stable à 10 849 en 1999. Le nombre des petits établissements publics spécialisés, que sont les associations syndicales autorisées ou les associations foncières de remembrement, a de nouveau diminué légèrement, mais reste élevé : 18 468 en 1999. Ces organismes dotés d'un comptable public, dont la dissolution tarde parfois à être prononcée alors même qu'ils ont cessé toute activité, continuent ainsi de peser sur l'activité juridictionnelle des chambres.

Enfin, la compétence géographique (*ratione loci*) de la chambre territoriale des comptes (CTC) de Nouvelle-Calédonie ne s'étend plus au territoire de la Polynésie française, depuis que la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a abrogé les dispositions du code des juridictions financières qui unifiaient les deux chambres territoriales sous la présidence du président de la CTC de Nouvelle-Calédonie. Une CTC de Polynésie a donc été mise en place au cours de l'année 2000.

Une chambre territoriale des comptes de Polynésie a été mise en place au cours de l'année 2000.

Section II

La politique de contrôle

I. – Orientations pluriannuelles et programmation des contrôles

A. – La Cour des comptes

Chaque année, la Cour élabore des orientations de travail qui portent sur trois années, sous la forme d'un plan glissant. Le « programme pluriannuel » retrace les axes de travail et les thèmes de contrôle qui structurent l'activité de ses sept chambres. Le programme annuel, quant à lui, fixe de manière précise, pour l'année suivante, les contrôles à effectuer, en détermine la durée et désigne ceux qui en sont chargés.

1. – Les travaux obligatoires

a) *Les rapports au Parlement*

Chaque année, la Cour produit deux rapports destinés au Parlement : le rapport sur l'exécution des lois de finances et le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances appelle des contributions de toutes les chambres et principalement de la première chambre, chargée de la synthèse. La période d'élaboration du rapport est de plus en plus courte : sa publication a été avancée au mois de juin du fait de la nouvelle organisation des travaux parlementaires. A l'avenir, le rapport devrait examiner successivement l'exécution budgétaire d'ensemble, celle des budgets ministériels et des comptes de l'État.

La révision de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances ainsi que la modernisation de la comptabilité de l'État, auxquelles la Cour est associée, contribueront en outre,

nécessairement, à faire évoluer le contenu des travaux de la Cour sur les lois de finances.

Le rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale a une structure maintenant bien établie : bilan de l'exécution et état des comptes, gestion des organismes et gestion des risques, résultats des contrôles effectués par les comités régionaux et départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale, étude d'un thème majeur. Le thème retenu pour l'année 2001 est le financement de la sécurité sociale ; le thème suivant sera l'hôpital.

b) Le jugement des comptes des comptables publics

L'activité de la Cour est déterminée par le nombre de comptabilités qui lui sont produites et qui appellent des décisions juridictionnelles. En 1999, ont été produits à la Cour les comptes de 285 comptables supérieurs du Trésor et des administrations financières et de 646 organismes dotés d'un comptable public : établissements publics administratifs, établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche, établissements publics industriels et commerciaux et groupements d'intérêt public. L'objectif, atteint dans la plupart des cas, est de procéder au jugement des comptes au minimum tous les cinq ans. Le rythme d'apurement des comptes des trésoriers payeurs généraux est quant à lui de quatre ans.

Ce rythme conduit à examiner annuellement plus d'une centaine de comptabilités d'établissements de taille variée. A titre d'exemple, la programmation de 2001 retient le contrôle des comptes des organismes suivants : le Centre national d'études spatiales (CNES), la Caisse de garantie du logement social, une vingtaine d'établissements d'enseignement supérieur, les dix-huit établissements scolaires de Mayotte, la réunion des musées nationaux, le Conservatoire national d'art dramatique, les deux hôpitaux nationaux de Saint-Maurice et des Quinze-Vingt, l'Agence nationale de création d'entreprises, l'Institut national des appellations d'origine, les agences de l'eau.

c) Le contrôle des entreprises publiques

Les comptes des entreprises publiques appellent des avis de la Cour. La compétence de la Cour est obligatoire pour une centaine d'entreprises, dites de premier rang, le nombre de filiales ou d'autres entreprises relevant de la compétence facultative de la Cour, étant de

l'ordre de 1500. Le rythme quinquennal d'examen des comptes est recommandé pour les entreprises « de premier rang ». En 2001, sont ainsi inscrits au programme de travail de la Cour, la Banque de France, CEA Industries, Framatome ou la SNCF.

Les chambres de la Cour interviennent en outre sans programmation possible dans des affaires contentieuses, soit sur réquisitoire du procureur général, soit lorsqu'elles décident, à la suite de certains contrôles, d'enclencher des procédures contentieuses telles que la déclaration provisoire de gestion de fait, soit enfin sur appel formé contre les jugements des chambres régionales et territoriales des comptes. Enfin, elles consacrent une part croissante de leur activité au contrôle des associations qui jouent un rôle grandissant dans la mise en œuvre des politiques publiques.

2. – Les grandes enquêtes communes à toutes les chambres

Les chambres de la Cour, parfois en association avec les chambres régionales des comptes, mènent à des travaux communs portant d'une part sur des réglementations et des procédures, d'autre part sur des politiques publiques.

a) L'organisation et la gestion des administrations

Dans la première catégorie figurent les travaux menés sur la fonction publique et l'État employeur. Lancés de manière systématique il y a trois ans, les contrôles menés par les chambres sur les différentes catégories de personnel seront poursuivis, par exemple en 2001 sur les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'éducation nationale, de la culture, de la défense, de l'environnement. Des contrôles seront entrepris en outre sur les autres aspects de la gestion des personnels de l'administration : notamment les charges sociales, l'action sociale et les dépenses de formation. Un rapport public annuel particulier rend compte de ces travaux.

Les contrôles sur la gestion des crédits d'origine communautaire porteront principalement sur les procédures de gestion, de contrôle et de comptabilisation.

Un nouveau thème commun de contrôle est inscrit au programme : l'exécution de la dépense déconcentrée et le fonctionnement des services déconcentrés de l'État. Les contrôles de la gestion des services déconcentrés seront étendus à tous les

ministères ; la mise en place du contrôle financier déconcentré fera l'objet d'une enquête. Par ailleurs, la Cour va expérimenter une approche territoriale de ses contrôles en Bretagne et dans deux départements de la région ; dans ce cadre, deux thèmes ont été choisis pour 2001 : l'immobilier et la commande publique.

b) Les enquêtes communes sur les politiques publiques

Deux grandes enquêtes, commencées en 2000, se poursuivront au cours de la période à venir.

L'enquête sur la politique de la ville, dans ses multiples aspects nationaux, locaux et sectoriels, illustrée sur sept sites, mobilise plusieurs chambres de la Cour et quatre chambres régionales des comptes. Les résultats seront publiés en 2002.

Les travaux sur le système éducatif doivent donner lieu à une publication de synthèse en 2003. Les travaux, programmés sur une période de trois ans, concernent non seulement le ministère de l'éducation nationale et ses établissements, mais aussi le ministère de l'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et de nombreux établissements de formation dépendant d'autorités très variées. Ils concernent aussi les collectivités territoriales dont le rôle en ce domaine est croissant. Les chambres régionales des comptes sont associées à ces travaux.

c) Les thèmes émergents

Les travaux des chambres de la Cour seront de plus en plus coordonnés sur des thématiques communes. Parmi ces thèmes ont été retenus pour les trois années à venir : la gestion des autorités administratives indépendantes, l'informatique et les systèmes d'information, le contrôle interne des administrations, ainsi que les dépenses fiscales, le recours aux associations, la politique en faveur des personnes âgées, les conséquences des directives européennes sur les opérateurs publics.

d) Les collaborations entre la Cour et les CRC

Les travaux menés par les chambres de la Cour avec les chambres régionales des comptes sont de plus en plus nombreux. Ils permettent en effet d'appréhender de manière complète les opérations bénéficiant de financements d'origines multiples : européens,

nationaux ou locaux, et qui relèvent du contrôle soit de la Cour, soit des chambres régionales des comptes.

Pour la période à venir, au-delà des deux grandes enquêtes citées plus haut, plusieurs thèmes mobiliseront, dans des configurations variées, en fonction de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, les chambres régionales et les chambres de la Cour. Ces thèmes se déclinent par rapport aux priorités générales et sectorielles définies par la Cour ou suscitées par les chambres régionales des comptes elles-mêmes. Seront poursuivis ou commencés en 2001, par exemple, des travaux portant sur l'hôpital, notamment sur la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale, les aspects décentralisés de la gestion du système éducatif, les fonds structurels européens, le revenu minimum d'insertion, la formation professionnelle, l'expérimentation de la régionalisation des transports de voyageurs de la SNCF et la lutte contre la pollution des eaux en Bretagne.

3. – Les priorités sectorielles

Au sein des chambres de la Cour, chaque secteur de contrôle fait l'objet d'un programme qui combine les travaux obligatoires, les enquêtes communes et les priorités sectorielles. L'organisation des travaux dans des stratégies de contrôle permet d'en améliorer l'efficacité en concentrant les moyens disponibles.

Sont notamment programmés sur les deux ou trois années à venir des travaux portant sur les missions et les moyens des services fonciers ; les activités de courrier de la Poste ; plusieurs grandes filiales de la Caisse des dépôts et consignations ; les actions de l'État industriel, la professionnalisation des armées ; les politiques à l'égard des entreprises commerciales ; l'aide à la production cinématographique ; les groupements d'intérêt public (GIP) dans l'enseignement supérieur et la recherche ; les fédérations sportives, la politique en faveur de la jeunesse ; la gestion des établissements pénitentiaires ; le recours aux associations dans le champ du ministère des affaires étrangères ; les agences du domaine sanitaire ; l'articulation entre les prestations de base obligatoires et celles des régimes complémentaires de sécurité sociale ; le fonctionnement et le coût de la démocratie sociale ; la politique des transports ; le réseau scientifique et technique de l'équipement, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles et les établissements publics fonciers. Il en sera de même des agences de l'eau, des parcs nationaux

et de la parafiscalité agricole, tandis que sera dressé le bilan de l'application de la loi sur l'air.

B. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

1. – Le programme annuel de travail

a) *La programmation des contrôles : une mesure indispensable*

L'intérêt pour les juridictions financières locales de planifier dans le temps les diverses opérations de contrôle qu'elles ont à effectuer, dans le cadre de l'exercice des missions qui leur ont été confiées par le législateur, tient au fait que ces vérifications sont, pour la plus grande part, conduites à leur initiative. En application de l'article R.212-7 du code des juridictions financières (CJF), il incombe au président de la juridiction de définir le programme annuel des travaux après consultation de la chambre et avis du ministère public.

Certains travaux découlent toutefois de saisines émanant d'instances extérieures et imposent à la juridiction de rendre un avis dans un délai d'un mois. Il s'agit essentiellement du contrôle des actes budgétaires et de certaines conventions relatives à des marchés publics et à des délégations de service public ; les réquisitoires émanant du ministère public près la chambre régionale des comptes, qu'ils soient établis pour retard apporté par le comptable à produire son compte ou à répondre aux injonctions formulées par la juridiction ou qu'ils le soient à raison d'opérations présumées constitutives de gestion de fait, s'analysent également comme des demandes extérieures à traiter dans les meilleurs délais. La charge de travail induite par l'exercice de cette compétence d'attribution est plus ou moins lourde suivant les chambres. Certaines d'entre elles doivent faire face à un nombre particulièrement élevé de saisines budgétaires¹.

Compte tenu des moyens dont elles disposent, les chambres régionales des comptes opèrent une sélection qualitative et quantitative des contrôles à effectuer. La répartition de ces tâches s'insère de plus en plus dans le cadre d'un schéma de programmation pluriannuel, indispensable notamment pour organiser suffisamment à l'avance les enquêtes à réaliser en commun avec d'autres CRC ou avec la Cour des comptes.

¹ Voir infra, « Le contrôle des dépenses obligatoires »

b) Les modalités d'exécution des travaux inscrits au programme

La procédure de lancement des contrôles s'avère différente suivant la nature de la personne morale vérifiée. Lorsqu'il s'agit d'un organisme non soumis aux règles de la comptabilité publique, il appartient au président de la chambre, après avis du ministère public, de notifier, dans les formes requises, au dirigeant de l'entité concernée, la décision d'engager la vérification des comptes et l'examen de la gestion de celle-ci. En revanche, lorsqu'il s'agit d'examiner la gestion d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, le chef de la juridiction financière informe l'ordonnateur de l'engagement de la procédure.

2. – Les choix de programmation

Les modes d'exercice des contrôles juridictionnel et d'examen de la gestion apparaissent de plus en plus différenciés. Les choix de programmation des chambres régionales consistent donc à orienter les moyens disponibles vers les enjeux les plus importants du secteur public local.

a) Contrôle juridictionnel et examen de la gestion

Le jugement des comptes des comptables publics locaux constitue, pour les chambres régionales des comptes, une obligation à satisfaire en application de l'article L.211.1 du code des juridictions financières. Il obéit habituellement à un rythme quadriennal ou quinquennal. Sur la base d'un recensement exhaustif des comptes produits à la juridiction sous la surveillance du commissaire du gouvernement, la programmation vise à répartir la charge de travail afin que l'ensemble des organismes qui y sont soumis soit examiné selon une périodicité raisonnable. Dans l'ensemble, le programme est relativement bien respecté puisque sur la période 1996-1998, chaque année, en moyenne, les chambres ont jugé quelque 16 200 comptes sur les 17 100 à juger, en rythme quadriennal, soit près de 95 % du total. Le recours à des méthodes de contrôle simplifiées, mises au point sur la base des recommandations de la commission des méthodes des chambres régionales des comptes, contribue à ce résultat.

Dans leur mission de juge des comptes, les chambres exercent également des activités contentieuses relatives notamment à des condamnations à l'amende des comptables et à l'apurement des

gestions de fait des collectivités et établissements publics de leur ressort.

L'examen de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est mené le plus souvent parallèlement au contrôle juridictionnel effectué périodiquement sur toutes les collectivités dotées d'un comptable public.

Cependant, d'autres méthodes de programmation peuvent être utilisées par les chambres régionales des comptes. Ainsi, seront-elles conduites à contrôler simultanément une collectivité territoriale et plusieurs organismes liés à cette collectivité. De même, pourront-elles mener en parallèle la vérification d'organismes opérant dans le même secteur d'activité, participer à une enquête nationale sur un thème particulier ou bien mettre en œuvre une enquête régionale sur un secteur déterminé. Pour les organismes les plus importants (une grande ville, un centre hospitalier régional ...), elles programmeront éventuellement l'examen de la gestion sur plusieurs années. Les anomalies relevées mettant en cause la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, seront alors renvoyées à l'examen de la situation de ce dernier, qui intervient au terme du cycle de vérification.

b) La programmation de l'examen de la gestion

La programmation des contrôles prend en considération à la fois l'importance des masses financières en jeu, les indicateurs de risques financiers ainsi que les divers événements qui ont affecté la gestion des organismes, par exemple les saisines de la chambre régionale en matière budgétaire en ce qui concerne les collectivités et les établissements publics locaux ou bien la mise en œuvre d'une procédure d'alerte émanant du commissaire aux comptes ou d'une procédure de redressement judiciaire pour les entités privées.

Dans plusieurs chambres, la décision de procéder à un examen de la gestion des entités publiques inscrites au programme dépend de l'application de seuils, lesquels, selon la nature de l'organisme, sont à caractère démographique, financier ou physique (nombre de lits, de logements...).

Les chambres régionales des comptes décident de leur programme de manière autonome, d'autant que chaque région présente des particularités démographiques, économiques et financières. Toutefois, l'élaboration de ce programme tient également compte des travaux susceptibles d'être menés conjointement avec la Cour des

comptes ou avec d'autres chambres régionales. A cet effet, un comité dit de « liaison », prévu par l'article R.136-3 du code des juridictions financières, coordonne les différents programmes d'activité des juridictions.

La coordination des programmes permet à chaque chambre régionale de participer à des travaux communs à plusieurs chambres régionales ou bien à la Cour des comptes et à certaines chambres régionales des comptes. La préparation de ces travaux, qui s'étendent généralement sur deux ou trois ans, implique la constitution de groupes de travail, composés de magistrats des diverses juridictions participantes. Des guides de vérification sont mis au point par ces groupes de travail. Ils facilitent la synthèse des observations formulées par les juridictions qui ont décidé de participer à l'enquête commune.

Les travaux communs sont un moyen de valoriser et d'accroître l'efficacité du travail de chaque chambre, de favoriser l'acquisition par les magistrats d'expériences et de savoir-faire dans des domaines spécialisés et de les mettre au service de toutes les juridictions financières, de tirer des enseignements plus significatifs des contrôles, enfin de rationaliser les méthodes de travail pour dégager du temps.

Cette démarche guide désormais un grand nombre de choix de programmation.

II. – Méthodes et outils de contrôle

A. – La Cour des comptes

Les missions de la Cour des comptes se sont développées et diversifiées au cours des dernières années, alors que le contexte dans lequel elles s'exercent connaissait une évolution rapide :

- L'utilisation des nouvelles technologies de l'information (NTIC), qui constitue un enjeu stratégique pour la gestion budgétaire, comptable et financière de l'État, l'est dans le même temps pour la juridiction qui doit apprendre à connaître et évaluer des systèmes d'information qui se mettent en place et à en utiliser les données.

- Le développement du contrôle de gestion (objectifs, agrégats, indicateurs) dans les administrations de l'État et l'instauration des comptes-rendus de gestion budgétaire, expérimentés en 2000 par six

départements ministériels, créent de nouveaux « objets de contrôle » qui relèvent de méthodologies adaptées.

- L'augmentation des risques associés à la gestion publique appelle une vigilance renouvelée.

- Enfin l'intérêt croissant des parlementaires et du grand public pour les travaux de la juridiction renforce l'exigence de transparence et de rigueur.

Au delà de la seule vérification de la régularité comptable, la juridiction s'attache aujourd'hui à apprécier l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la dépense publique.

La Cour a engagé depuis deux ans un investissement méthodologique significatif pour accroître la productivité et l'efficacité de ses contrôles et les adapter à ces évolutions. Cet effort, qu'accompagnent des actions de formation, devrait se poursuivre et s'amplifier au cours des trois prochaines années. Une mission permanente « outils et méthodes », créée en 1999, et des groupes de travail ad hoc en assurent l'animation.

1. – La base de données outils et méthodes

La mission outils et méthodes de la Cour a engagé un processus de gestion et d'optimisation des connaissances et des outils méthodologiques de la juridiction. Elle mène pour cela plusieurs démarches complémentaires :

- l'identification et la collecte des informations, outils et méthodes de toute nature - guides de contrôle, manuels de bonnes pratiques, grilles minimales d'enquête, référentiels, jurisprudence, procédures d'alerte - utiles au contrôle et à son organisation ;

- le recensement de compétences internes et externes à la Cour, leur mise en réseau et la création de cellules d'expertise ;

- la diffusion de ces informations sur le site intranet de la Cour, où l'on trouve également des forums de discussion.

La base de données ainsi constituée se développe rapidement ; elle donne dès à présent accès à plus de 1 500 documents et propose des portails d'accès directs à des sites externes spécialisés.

Elle s'enrichit des informations transmises par les rapporteurs à l'issue de leurs travaux.

Des groupes de travail procèdent à l'actualisation de ces outils et méthodes et à leur adaptation, en fonction des nouveaux enjeux que constituent notamment les systèmes d'information.

2. – Les systèmes d'information

Dans ce domaine, la Cour poursuit deux objectifs stratégiques : se doter d'une capacité de contrôle des systèmes d'information et utiliser directement les systèmes d'information des organismes contrôlés.

Deux groupes de travail, l'un sur la dématérialisation des pièces justificatives, l'autre sur les systèmes d'information budgétaires et comptables de l'État, ont pour mission d'animer et de suivre la mise en œuvre des réflexions de la Cour dans ces secteurs particulièrement névralgiques. Le premier, commun à l'ensemble des juridictions financières, a établi un inventaire des expériences réalisées, concernant surtout les titres de recettes émis par les établissements hospitaliers, de façon à définir une certaine normalisation. Les études initiées par le second groupe ont visé, d'une part, à dresser une cartographie des principaux systèmes d'information budgétaire et comptable utilisés par les administrations centrales et déconcentrées de l'État, et, d'autre part, à imaginer le futur « poste de travail du magistrat des comptes », incluant aussi bien des applications de traitement de données que des connexions directes aux systèmes d'information externes, dont les rapporteurs devront disposer et savoir se servir.

Le projet « contrôle des rémunérations », lancé en 1999, a donné lieu à la création d'un traitement automatisé, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). L'expérience, consistant à utiliser, pour le contrôle des rémunérations versées aux agents de l'État, des extractions des fichiers de paie informatiques, s'est révélée concluante. La Cour vient de proposer au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie la généralisation en 2001 de la transmission de justifications comptables sous forme de fichiers informatiques.

Par ailleurs, tout en continuant à suivre la mise au point de l'application « ACCORD » de comptabilisation des dépenses des administrations centrales, la Juridiction s'est préparée à la mise en service de cette application, prévue au deuxième trimestre 2001 dans un premier ministère. Grâce à une connexion directe et permanente à

la nouvelle application, la Cour accèdera aux données comptables inscrites dans les comptabilités tant des ordonnateurs et des contrôleurs financiers centraux que des comptables assignataires des opérations en cause. Elle devra être à même non seulement de traiter ces données, mais également d'auditer le système d'information comptable lui-même.

Si, pour les besoins du rapport annuel sur l'exécution du budget, il est couramment fait appel à des transmissions de fichiers comptables en provenance de l'agent comptable central du Trésor (ACCT) et à une application interne, rénovée en 2000, de traitement automatisé des informations ainsi reçues (SCOB), la liaison directe aux systèmes d'information des administrations est une nouveauté. L'accès, ouvert à la Cour depuis un an, à l'infocentre INDIA, associé aux comptabilités tenues avec l'application NDL, a été mis à profit pour familiariser les rapporteurs, dans le cadre d'un projet axé sur le contrôle des dépenses des services déconcentrés. Les informations relatives aux comptes de 1999 n'ayant été accessibles qu'en novembre 2000, l'expérimentation ne fait que commencer. Une extension des possibilités de connexion est annoncée par le ministère des finances pour le début de 2001.

La Cour a également continué à développer des applications d'aide au contrôle, notamment en ce qui concerne l'interrogation et le traitement d'informations comptables stockées sur des bases de données, les statistiques et l'exploitation de données en grand nombre.

3. – Le réseau de communication interne-externe

L'intranet en place à la Cour depuis trois ans a été rénové au milieu de l'année 2000. Il offre l'accès aux rubriques outils et méthodes, à des informations pratiques, à des ressources documentaires, des annuaires, une revue de presse, et depuis le mois d'octobre, un journal interne commun aux juridictions financières. Un extranet commun aux juridictions financières est en cours de mise en place.

La Cour a ouvert en 1998 un site Internet (www.ccomptes.fr) sur lequel l'ensemble des rapports publics ou assimilés sont consultables et téléchargeables. Ce site a reçu en 2000 plus d'un million de « visites », avec un pic de 45 000 visiteurs le lendemain de la publication du premier rapport sur la fonction publique de l'État.

Pour les visites dont l'origine géographique est identifiable (60 %), 30 % viennent de l'étranger dont plus de 20 % des États Unis.

4. – L'évaluation du coût des enquêtes

En 2000, la Cour a procédé à titre expérimental à une analyse du coût de ses contrôles, en distinguant leurs différentes étapes. Ces coûts seront analysés en fonction des enjeux du contrôle, des conditions de leur déroulement, des résultats attendus.

Cette analyse a pour objectifs l'amélioration de la programmation des travaux par une meilleure évaluation des temps de travail nécessaires et une définition plus fine des critères de choix des enquêtes.

Elle permettra également de mieux mesurer l'efficacité des travaux de la Cour par la confrontation des moyens prévus au départ, des moyens réellement mis en jeu et des résultats obtenus.

5. – Le dialogue avec les institutions et corps de contrôle

Un dialogue s'est engagé en 2000 avec l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle, qui constituent pour des raisons historiques un ensemble complexe et peu compréhensible pour les organismes contrôlés.

Cette concertation, dont le but est de contribuer plus efficacement à la modernisation de la gestion publique devrait se traduire à l'avenir par des réflexions communes sur les méthodes et les procédures, et par la mise en commun des moyens de veille et de prospective.

La Cour développe également une veille méthodologique auprès des institutions supérieures de contrôle à l'étranger et de grandes organisations internationales s'occupant de comptabilité. L'un de ses membres représente la France à l'IFAC² et au comité « secteur public » de cette institution, qui définit des normes comptables sur lesquelles les États seront conduits à s'aligner.

² International federation of accountants.

Comme l'avait annoncé le précédent rapport public (p. 22), une expertise sur le fonctionnement de la Cour des comptes française a été demandée par le Premier président à une institution supérieure de contrôle d'un pays européen, la Cour des comptes des Pays-Bas (*Algemene Rekenkamer*).

Cette expertise, conduite entre janvier et juin 2000, a donné lieu à trois missions d'étude à Paris, au cours desquelles une équipe de quatre auditeurs a pris connaissance des règles d'organisation de la Cour, observé son fonctionnement et interviewé une soixantaine de personnes.

Un rapport d'étape a été remis au Premier président à la fin de l'été 2000, et examiné par le comité du rapport public et des programmes.

Sur trois des enjeux stratégiques identifiés par l'équipe de l'*Algemene Rekenkamer* (politique de programmation, contrôle de qualité des rapports, politique de publication), l'expertise devrait être approfondie au début de l'année 2001.

B. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent une mission légale de contrôle sur les comptes et sur la gestion de l'ensemble des collectivités et services publics locaux. Ces contrôles s'exercent en référence aux règles juridiques, financières et comptables et aux principes de gestion en vigueur dans le secteur local. Leur étendue est fonction de l'importance et de la diversité des activités en cause. Pour un même organisme, le contrôle ne saurait porter, par ailleurs, sur toutes les opérations. Une distinction est faite, à cet égard, entre les opérations uniques ou exceptionnelles et celles revêtant un caractère courant et répétitif, dont le contrôle justifie le recours à des techniques appropriées.

Le déroulement d'une instruction fait ainsi référence à des principes généraux et mobilise, en tant que de besoin, des outils méthodologiques appropriés, élaborés en commun par les chambres régionales avec l'appui de la Cour des comptes.

1. – Objectifs et critères fondamentaux du contrôle

Pour l'accomplissement de leurs missions, les chambres régionales mettent en œuvre des méthodes graduées en fonction des risques et des masses financières en jeu. Un premier niveau de contrôle comporte des diligences communes en matière de contrôle juridictionnel et un système de détection des risques financiers. Dans

le cadre d'un contrôle plus approfondi, les vérifications portent de façon conjointe sur les comptes et sur la gestion. Les objectifs de la vérification des premiers et de la seconde sont, en effet, étroitement complémentaires.

La vérification des comptes vise le respect des normes budgétaires et comptables, c'est-à-dire l'enregistrement complet correct et valide des opérations des organismes contrôlés, au regard des obligations respectives de l'ordonnateur et du comptable. L'examen de la gestion vise la régularité, c'est-à-dire la conformité aux lois et aux règlements, des actes de gestion, ainsi que l'économie, l'efficacité et l'efficacités des actions correspondantes, c'est-à-dire l'optimisation de la qualité du service au regard de son coût. Les méthodes de contrôle approfondi tiennent compte de cet ensemble d'objectifs.

2. – Pouvoirs et méthodes d'investigation

Les rapporteurs procèdent sur pièces et sur place aux vérifications et instructions qui leur sont confiées. Celles-ci comportent, en tant que de besoin, toutes demandes de renseignements, enquêtes ou expertises, dans les conditions définies juridiquement.

Les chambres régionales et territoriales peuvent en outre obtenir communication, pour les besoins de leurs contrôles, des informations détenues par les services fiscaux ou, dans les mêmes conditions que ces derniers, de données détenues par les tiers, tels que les établissements bancaires, les fournisseurs ou les clients des organismes contrôlés. Utilisé dans des cas précis, notamment pour étayer des présomptions de fraude ou de malversation, ce droit de communication reste relativement mal connu. Aussi, son exercice a-t-il pu se heurter par le passé à des difficultés. En pareil cas, le code des juridictions financières (art. L. 241-1) donne aux magistrats et rapporteurs, depuis 1993, la faculté d'invoquer le délit d'obstacle à l'encontre des personnes qui refuseraient de leur communiquer les informations requises pour l'accomplissement de leur mission.

Les chambres ont également, comme la Cour, la faculté de recourir à l'assistance d'experts, pour des enquêtes à caractère technique. De telles expertises peuvent être nécessaires pour évaluer le contenu et le coût de travaux et prestations effectués en application de certains marchés. De fait les expertises sont relativement peu

nombreuses, les experts désignés étant, le plus souvent, des techniciens et ingénieurs des services de l'État mis à disposition.

3. – Analyse préalable de la situation financière

L'examen de la gestion comporte une analyse de la situation financière, dont l'objectif est de formuler un diagnostic et de détecter d'éventuels risques pour l'équilibre des comptes de la collectivité.

Lorsque cette analyse révèle des facteurs de déséquilibre ou de zones de fragilité, la suite du contrôle est orientée en conséquence. La qualité de la gestion de la dette ou de la trésorerie peut faire, ainsi, l'objet d'analyses particulières. L'existence d'engagements financiers importants peut par ailleurs justifier d'étendre le contrôle à d'autres organismes ayant des liens financiers avec la collectivité ou l'organisme contrôlé.

La rénovation du cadre comptable des communes, en 1997, a été l'occasion d'engager un effort d'harmonisation des critères utilisés pour apprécier la situation financière des collectivités. Un logiciel commun correspondant à ces critères est en cours de réalisation. Il offrira la possibilité d'analyser l'évolution tendancielle d'une situation.

4. – Priorités et thèmes de contrôle

Quel que soit le type d'organisme, l'examen des gestions publiques comporte habituellement le contrôle de ses deux composantes essentielles : la gestion des personnels et la commande publique. Des documents méthodologiques, comportant les références nécessaires à l'exercice du contrôle de régularité et les éléments utiles à l'analyse des procédures de gestion, permettent une approche homogène de ces questions dans les collectivités et établissements publics intercommunaux.

Cet examen porte également sur les grands domaines d'intervention des communes, départements et régions et des structures de coopération intercommunales. Des documents thématiques, élaborés pour les besoins d'enquêtes communes, facilitent ainsi l'évaluation des actions entreprises dans les domaines social, culturel, de l'environnement, de la voirie ou des transports, notamment.

L'examen des recettes par les chambres régionales occupe une place importante pour ce qui concerne les établissements publics locaux tels que les offices publics d'HLM et les hôpitaux, facturant des prestations à leurs locataires, usagers ou clients.

L'examen facultatif des comptes et de la gestion des personnes de droit privé gérant des services publics ou bénéficiant de concours publics : sociétés d'économie mixte, associations, gestionnaires privés de délégations de service public, est avant tout guidé par la préservation des intérêts des collectivités auxquelles ces organismes sont rattachés. Les aspects particuliers de ces contrôles font l'objet de travaux méthodologiques spécifiques, comme cela a été le cas à la suite de l'élargissement, en 1995, du champ de compétence des chambres régionales au contrôle des comptes des délégations de service public.

5. – Techniques d'audit

Dans la formulation de leurs observations, les chambres s'efforcent de distinguer si les irrégularités, anomalies ou dysfonctionnements relevés apparaissent accidentels ou bien si, compte tenu des méthodes de contrôle mises en œuvre, ils peuvent être considérés comme représentatifs de comportements de gestion.

La commission des méthodes des chambres régionales des comptes promeut les techniques d'audit appropriées, telles que l'évaluation du contrôle interne permettant de déterminer si des anomalies trouvent leur origine dans des lacunes des procédures de gestion, les techniques d'échantillonnage susceptibles de fournir une assurance raisonnable sur l'importance relative des anomalies constatées, ou encore le contrôle de l'utilisation des données informatisées par les organismes contrôlés.

Les préoccupations des chambres régionales des comptes rejoignent ainsi celles des collectivités et établissements publics locaux, attentifs à renforcer leurs dispositifs de contrôle interne et à intégrer les progrès des techniques de l'information dans leurs méthodes de gestion.

Section III

Les travaux des juridictions financières

I. – La Cour des comptes

A. – Le contrôle des comptes et de la gestion

L'activité des juridictions financières se mesure à la fois par le nombre des rapports établis à la suite des contrôles effectués, et par les suites (arrêts, communications administratives, publications) données à ces rapports. Ces indicateurs ne donnent cependant qu'une mesure approximative de l'activité, en raison de la quantité variable de travail exigée par chaque rapport.

Outre le temps consacré à l'instruction et à la rédaction des rapports, doivent être pris en compte :

- la production des conclusions du parquet général ;
- l'examen des rapports par la collégialité ;
- la préparation des suites données aux rapports (arrêts, communications administratives, publications) ;
- la participation aux travaux de logistique et d'environnement des contrôles (préparation des programmes, élaboration d'outils de contrôle, coordination des travaux menés en liaison avec les chambres régionales, formation et amélioration des méthodes) ;
- l'exécution des missions extérieures et internationales.

1. – La répartition des contrôles

La répartition du nombre des rapports d'instruction et du temps de travail qui y est consacré par les rapporteurs et assistants, à l'exclusion des autres activités de contrôle mentionnées plus haut, est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Objet du contrôle	1996	1997	1998	1999
- État (1)				
. nombre de rapports	536	605	595	604
. en % du temps de travail	64,9 %	67,5 %	70,5 %	68,1 %
- Sécurité sociale				
. nombre de rapports	19	20	52	57
. en % du temps de travail	4,2 %	4,2 %	8,9 %	9,7 %
- Entreprises publiques				
. nombre de rapports	69	56	42	49
. en % du temps de travail	23,0 %	17,2 %	14,0 %	16,2 %
- Organismes subventionnés				
. nombre de rapports	28	59	41	36
. en % du temps de travail	7,0 %	10,5 %	5,5 %	5,1 %
- Autres				
. nombre de rapports	16	8	9	15
. en % du temps de travail	NS	NS	NS	NS

(1) Contrôle des comptes des comptables publics, contrôle des dépenses et de la gestion de l'État, des établissements publics et autres organismes financés par l'État.

Doivent être soulignées :

- la part prédominante et stable des contrôles portant sur les comptes et la gestion de l'État et des organismes qui lui sont rattachés ;

- la part rapidement croissante du contrôle des organismes de sécurité sociale : depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996, elle est en effet passée de 4 % à près de 10 % des contrôles de la Cour ;

- enfin, la diminution, sur la période 1996-1999, malgré une légère augmentation en 1999, de la part des contrôles exercés sur les entreprises publiques, liée, au moins pour partie, à l'évolution du périmètre du secteur public.

2. – Le jugement des comptes et les arrêts

a) Comptes reçus à la Cour et comptes jugés

	1996	1997	1998	1999
Stock initial	1 034	1 331	693	553
Comptes reçus	855	684	770	823
Comptes jugés	558	1 322	910	638
Stock final	1 331	693	553	738

Bien qu'en 1999, le nombre des comptes jugés ait été inférieur à celui des comptes reçus, contrairement aux deux années précédentes,

le « stock final » de comptes non jugés reste, à la fin de cet exercice, très inférieur à ce qu'il était à la fin de 1996. En définitive, sur la période 1996-1999, la Cour a jugé un nombre de comptes supérieur à celui des comptes reçus (3 428 contre 3 132). Elle s'efforce d'accélérer le rythme d'apurement des comptes, qui s'est établi en 1999 à 6 ans en moyenne. La proportion des comptes jugés datant de dix ans et plus a été ramenée de 12 % en 1998 à 7,5 % en 1999.

b) Les activités contentieuses

	1996	1997	1998	1999
Amendes	13	7	19	14
Gestion de fait	37	53	55	51
Arrêts de débet	33	20	47	45
Arrêts d'appel	52	79	50	52
Total	135	159	171	162

La Cour est juge d'appel des jugements rendus en première instance par les chambres régionales des comptes. Dans cette fonction, elle a été saisie de 51 affaires en 1997, 36 en 1998, 53 en 1999 et une centaine en 2000, alors que les chambres régionales et territoriales des comptes rendent en moyenne 16 000 jugements par an, sur lesquels environ 700 sont susceptibles d'un pourvoi en appel.

3. – Les autres interventions de la Cour

Les observations formulées par la Cour à la suite de ses contrôles sur l'État, la sécurité sociale, les entreprises publiques, les organismes subventionnés et ceux qui sont soumis à sa compétence au titre de dispositions particulières (organismes faisant appel à la générosité publique) donnent lieu à des communications administratives (lettres des présidents de chambre, notes du parquet, référés aux ministres et rapports particuliers sur les entreprises publiques adressées par le Premier président).

	1996	1997	1998	1999
Référés (1)	54	76	54	46
Rapports particuliers sur les entreprises publiques	42	53	32	60
Notes du parquet (1)	225	211	174	157
Lettres des présidents de chambres	320	229	278	278
Total	641	569	538	541

(1) Les communications à plus d'une autorité administrative et portant sur le même objet sont comptées pour une seule intervention.

Afin d'assurer le respect de la procédure contradictoire et de mettre en mesure les gestionnaires contrôlés de faire valoir leurs observations sur les constatations faites lors de l'instruction, la Cour a développé la procédure des « relevés de constatations provisoires » : 185 de ces relevés ont été adressés en 1999, contre 174 en 1998 et 147 en 1997, en incluant ceux qui concernent les entreprises publiques.

Lorsque les faits constatés sont passibles d'incriminations pénales, les observations de la Cour peuvent donner lieu à des communications aux autorités judiciaires. Le nombre d'affaires transmises par le parquet de la Cour à l'autorité judiciaire s'est élevé à 8 en 1996, 14 en 1997, 12 en 1998 et 9 en 1999. Le nombre de communications émanant des chambres régionales est plus élevé (voir ci-dessous).

Enfin, la Cour publie une part croissante de ses observations, qui prennent place dans plusieurs rapports : rapport sur l'exécution de la loi de finances, rapport sur la sécurité sociale, rapport public annuel, rapports publics particuliers. En dehors des trois principaux rapports, la Cour a ainsi publié en 2000 des rapports sur l'effort de solidarité à l'égard des anciens combattants (juin), l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier (décembre) et la fin des activités minières (décembre).

Elle a également rendu public sur son site Internet un rapport sur les comptes d'emploi des fonds de l'association SIDACTION (décembre également).

B. – Les thèmes des principaux contrôles effectués ou engagés en 2000

1. – Intérieur, justice, affaires étrangères, outre-mer

- Au ministère de l'intérieur, la Cour a achevé une enquête sur l'organisation et la gestion des préfectures et sur le rôle du préfet comme directeur des services déconcentrés. Un contrôle plus ciblé sur la politique immobilière des préfectures et le contrôle de légalité a été entrepris, cette enquête s'inscrivant dans la priorité, retenue par la Cour, de l'évaluation de la politique de déconcentration. Par ailleurs, un rapport analysant le coût des dépenses électorales, après contrôle de la gestion de ces dépenses, a été examiné. En outre, à la suite d'une enquête approfondie de l'action sociale du ministère de l'intérieur, la mutuelle générale de la police, avec ses quelque 150 000 adhérents, a fait l'objet d'un contrôle approfondi.

- En ce qui concerne le ministère de la justice, l'année a représenté une période charnière entre de nouveaux contrôles, qui ont démarré et dont il sera rendu compte au cours des années à venir, et l'achèvement des contrôles de la gestion des juridictions. D'une part, les synthèses ont été tirées des enquêtes sur les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ; d'autre part, la gestion de la Cour de cassation a été vérifiée.

- S'agissant du ministère des affaires étrangères, qui englobe désormais la politique de coopération, deux contrôles majeurs ont été effectués: d'une part, la gestion et l'action de l'Agence française de développement ont été analysées, d'autre part, dans le cadre de la priorité donnée aux enquêtes sur la fonction publique, qui font l'objet de rapports publics particuliers, l'ensemble des personnels des affaires étrangères, titulaires et non-titulaires, a été examiné sous ses différents aspects : statuts, effectifs, rémunérations.

- Les ressources publiques spécifiques dont bénéficient les départements et territoires d'outre-mer ont fait l'objet de deux contrôles approfondis, l'un sur le fonds d'investissement des TOM (FIDES), dont les conclusions figurent dans la deuxième partie du rapport (chapitre VII), l'autre sur le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM).

2. – Défense

- Dans le cadre de ses compétences sur les organismes relevant du ministère de la défense, la Cour a effectué le contrôle de la fonction immobilière avec la direction centrale des travaux immobiliers et maritimes et la direction de l'infrastructure de l'air, avant de poursuivre en 2001 avec la direction centrale du génie. S'agissant du soutien des forces, elle a poursuivi une enquête sur l'alimentation dans les différentes armées ainsi que dans la gendarmerie. Pour ce qui relève de l'armement, de très importants contrôles ont été menés sur les directions et établissements locaux de la direction centrale des constructions navales principalement à Brest, Cherbourg, Indret et Toulon, permettant d'appréhender les problèmes horizontaux : achats, exportations, systèmes financiers et personnels. Parallèlement se poursuivait la revue des programmes d'armement : hélicoptère Tigre, Frégate Lafayette, SNLE nouvelle génération et porte-avions Charles de Gaulle. Une étude sur le service de santé des armées a également été entreprise.

3. – Finances

En dehors des contrôles récurrents sur l'exécution des lois de finances, sur les comptes des comptables supérieurs du Trésor et sur les receveurs des impôts, qui seront évoqués plus loin (voir chapitre II), la Cour a poursuivi ses investigations sur les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle a notamment achevé une enquête sur les missions et les moyens de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et sur le centre de formation professionnelle du ministère. Elle a également contrôlé les dépenses de personnel de la direction générale des douanes et des droits indirects et établi un premier rapport de suivi des résultats obtenus sur celles de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique. Par ailleurs, sont en cours les contrôles de la gestion des personnels de l'administration centrale, des services sociaux et de certains marchés passés par le ministère.

4. – Éducation, recherche, culture, jeunesse et sports

Les travaux menés dans le domaine de l'éducation sont caractérisés par le nombre de contrôles obligatoires portant sur les comptes, en premier lieu d'établissements d'enseignement supérieur,

mais aussi d'établissements publics administratifs liés au secteur scolaire comme au secteur supérieur. En 2000, ce sont ainsi 21 établissements d'enseignement supérieur qui auront fait l'objet d'investigations, auxquels se sont ajoutés une trentaine d'établissements administratifs d'importance diverse. Trois grands établissements d'enseignement supérieur agricole ont été également contrôlés.

Parallèlement à ces contrôles, ont été amplifiées, dans le cadre des enquêtes des juridictions financières sur le système éducatif, les enquêtes portant sur la gestion et les politiques menées au ministère de l'éducation nationale. L'année 2000 aura permis d'achever les contrôles portant sur la gestion des enseignants des deux degrés d'enseignement et sur celle des enseignants-chercheurs. Par ailleurs, la Cour a entrepris une série de travaux portant sur les principaux outils de pilotage du ministère. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les analyses de la Cour ont porté sur la contractualisation entre le ministère et les universités et sur l'allocation des dotations de fonctionnement aux établissements. En matière scolaire, ont été initiés dans cette perspective des travaux sur les rectorats, qui seront poursuivis en 2001.

- Dans les domaines relevant du ministère de la jeunesse et des sports, la Cour a achevé les investigations entreprises en 1998 sur l'organisation de la Coupe du monde de football, dont rend compte le présent rapport public. En outre, la fédération de football a été également contrôlée .

- En matière de recherche, la Cour a achevé ses travaux sur la recherche bio-médicale, qui l'avaient conduite à enquêter dans onze organismes de nature juridique et d'importance diverses ; le résultat de ces investigations est consigné dans le présent rapport. Les contrôles de la Cour ont également porté sur le CNRS.

- Le secteur culturel est marqué lui aussi par le nombre de contrôles obligatoires, directement lié à celui, en accroissement constant, des établissements publics (60) auxquels est confiée l'action culturelle. Au cours de l'année 2000, auront été menés à leur terme, entre autres, les contrôles portant sur le centre Georges Pompidou, le musée du Louvre, l'établissement du parc et de la grande halle de la Villette. La Cour aborde aussi ce secteur par grands thèmes : cette année auront été poursuivis les travaux concernant la politique immobilière et les travaux au ministère de la culture, ainsi que la politique de l'architecture et du patrimoine.

5. – Entreprises publiques, industrie, commerce, artisanat

- En tout premier lieu, comme cela a été indiqué, la Cour a publié fin 2000 un rapport particulier sur « l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier ». Ce rapport public est le résultat des contrôles conduits sur la gestion et sur les comptes des entreprises intéressées (Crédit lyonnais, Crédit foncier de France, GAN) et sur ceux des structures de « défaillance » mises en place dans le cadre de leur sauvetage (CDR notamment).

- Les entreprises publiques relevant des secteurs de l'armement, de l'espace et de l'énergie ont fait l'objet de travaux d'autant plus lourds qu'il s'agissait d'entreprises importantes, telles qu'Électricité de France, Gaz de France ou la Compagnie générale des matières nucléaires. Celles du secteur minier, en particulier celles du groupe Charbonnages de France, ont fait l'objet d'investigations complètes et coordonnées qui ont également abouti à la publication, en décembre 2000, d'un rapport public particulier, déjà cité, sur « la fin des activités minières ».

- Dans le domaine des transports et dans le cadre d'un nouveau cycle de contrôle des sociétés publiques concessionnaires d'autoroute, certains contrôles ont été engagés (ASF et sa filiale ESCOTA, SAPRR et sa filiale AREA). Le contrôle de la société Air France a été aussi entrepris.

- Les contrôles concernant La Poste ont porté en particulier sur les comptes sociaux et consolidés, l'organisation territoriale, les services financiers et l'activité « Colis » ; le groupe de la Caisse des dépôts et consignations a fait l'objet de contrôles portant notamment sur les comptes du caissier général, les comptes sociaux et consolidés, les systèmes informatiques et plusieurs filiales, dont Villages-Vacances-Familles (VVF). La Mutuelle générale (MG, dénommée jusqu'en 2000 « des PTT »), qui compte plus de 730 000 adhérents a fait l'objet d'un contrôle approfondi.

- Pour les organismes relevant de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, le contrôle des écoles des mines a été poursuivi, ainsi que celui de quelques chambres de commerce et d'industrie (CCI) ; une enquête horizontale sur la taxe d'apprentissage dans les CCI a également été menée. La gestion par la Compagnie française d'assurance du commerce extérieur (COFACE) des procédures d'aide à l'exportation a été examinée et le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) contrôlé.

- Dans le secteur de la communication, le thème de la politique audiovisuelle extérieure a servi de cadre aux contrôles effectués par la Cour en 2000.

6. – Agriculture

La Cour a mené ses investigations dans trois domaines :

- les instruments nationaux de la politique agricole commune : après l'ONIC, en 1999, d'autres établissements publics d'intervention (ONILAIT et ONIVINS), ainsi que l'ACOFA ont été contrôlés en 2000 ;

- la politique forestière : elle a contrôlé à ce titre l'Office national des forêts, le Fonds forestier national, l'Institut pour le développement forestier, l'Inventaire forestier national, plusieurs centres régionaux de la propriété forestière et le Conservatoire de la forêt méditerranéenne ;

- enfin, dans le cadre de l'enquête générale sur la fonction publique, une enquête a été réalisée sur les emplois et les effectifs au ministère de l'agriculture et de la pêche.

7. – Aménagement du territoire et environnement

Le dispositif de la DATAR à l'étranger a été contrôlé ainsi que les commissariats de massif. Il en a été de même d'établissements publics tels que Euroméditerranée et l'établissement d'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée (EPAFRANCE).

Le contrôle du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été engagé, parallèlement à celui de la mise en œuvre de la « loi littoral ».

Dans le domaine de l'administration de l'environnement, après un contrôle des services déconcentrés en 1999 (directions régionales de l'environnement), celui des directions d'administration centrale a été engagé en 2000 (direction de la prévention, de la pollution et des risques).

Les contrôles de l'Office national de la chasse et de trois fédérations de chasseurs ont été terminés début 2000. Les observations de la Cour ont pu être communiquées au gouvernement et au Parlement, avant l'examen final du projet de loi sur la chasse.

8. – Sécurité sociale et action sociale

a) *Rapport annuel sur la sécurité sociale.*

La Cour a publié en 2000 son sixième rapport sur la sécurité sociale qui comprend quatre parties :

- l'examen de l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, et des comptes des organismes en 1999 : le résultat marquant est le retour à l'équilibre des comptes, après dix ans de déficit, retour à l'équilibre largement imputable à la croissance économique retrouvée ;

- l'analyse de la politique de la santé en relation avec l'assurance maladie : sur l'exemple du cancer, les divers éléments d'une politique de la santé – de l'épidémiologie au traitement de la maladie en passant par la prévention – sont examinés. L'étude des politiques conventionnelles met d'autre part en lumière la difficulté de concilier exercice libéral de la médecine et politique de maîtrise des dépenses de santé ;

- la gestion des organismes et celle des risques : le droit européen de la sécurité sociale, le bilan des conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les branches, l'impact des nouvelles modalités de choix et de gestion des agents de direction, les avantages familiaux de retraite, la relation des caisses vieillesse et famille avec les usagers, tels sont les principaux thèmes traités ;

- l'activité des CODEC/COREC, c'est-à-dire des comités départementaux et régionaux de contrôle des comptes des organismes de sécurité sociale : 65 % des 1077 organismes ont été contrôlés en 1999 (20 % ont fait l'objet de contrôles approfondis) ; la moitié des contrôles ont conclu à un avis favorable, le tiers à un avis favorable avec recommandations, 5 % à un avis favorable assorti de réserves, enfin 10 % à un avis défavorable. D'une façon générale, le caractère critique des appréciations portées par les CODEC/COREC est allé croissant depuis cinq ans.

Sur l'ensemble des sujets abordés dans le rapport, la Cour a émis des recommandations (une centaine au total) et l'un des chapitres étudie les suites données à certaines d'entre elles dans le domaine de l'assurance maladie (sur les suites données aux recommandations formulées dans le domaine de la sécurité sociale depuis six ans, voir *infra* chapitre II).

b) Les autres enquêtes et contrôles engagés par la Cour en 2000 sur la sécurité sociale peuvent être regroupés autour de trois thèmes principaux :

- l'examen de la branche accidents du travail et maladies professionnelles du régime général. La Cour prévoit de publier en 2001 un rapport public particulier sur ce thème ;

- le recouvrement des recettes de la sécurité sociale à travers, notamment le contrôle de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) : ce sujet sera présenté dans le rapport sécurité sociale de 2001 dans le cadre d'une réflexion plus large sur le financement de la protection sociale ;

- l'hôpital et la politique de maîtrise des dépenses hospitalières: différents documents de méthodes ont été rédigés afin de préparer les contrôles qui seront conduits par la Cour et les chambres régionales des comptes en vue d'une synthèse dans le rapport sur la sécurité sociale en 2002.

- Par ailleurs, outre la mutuelle générale de la police citée plus haut, la Cour contrôle depuis 1997 les mutuelles qui gèrent les risques obligatoires de sécurité sociale : mutuelle nationale des étudiants de France (MNEF) en 1998, mutuelle générale des PTT en 1999-2000, mutuelle de la fonction publique (MFP) en 2001.

9. – Administrations sociales et dispositifs de solidarité

Outre celle sur le personnel des administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité, effectuée dans le cadre de l'enquête générale sur la fonction publique, plusieurs enquêtes ont été menées ou engagées dans ce secteur, avec une même démarche de contrôle d'intervenants de statuts différents :

- Achevé en 2000, le contrôle de l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants (rapport public particulier en juin 2000) a porté à la fois sur le secteur public (ministère concerné, établissements publics), sur des associations (l'Union des blessés de la face et de la tête - « Les Gueules cassées » - et la Fédération nationale André Maginot) et sur la gestion de la majoration des retraites mutualistes du combattant par des mutuelles. Cette enquête a utilisé des informations collectées par les CRC à l'occasion de leurs propres contrôles.

- Le contrôle de la politique d'accueil, de formation et d'intégration des réfugiés (voir 2^{ème} partie, chapitre III) a permis de faire la synthèse des actions menées par les différents acteurs (ministère de l'emploi et de la solidarité, établissements publics, associations, telles que FTDA et le SSAE).

- Une enquête est également en cours sur le revenu minimum d'insertion en liaison avec les CRC.

- Après le rapport, déjà évoqué, sur les comptes d'emploi des fonds Sidaction (décembre 2000), les vérifications sont en voie d'achèvement sur le compte d'emploi de l'association Médecins du monde et sur la Fondation de France. L'enquête sur l'effort de solidarité nationale envers les anciens combattants a comporté aussi la vérification de l'utilisation des sommes collectées auprès du public par « Le Souvenir français » et « L'Œuvre nationale du Bleu de France ».

10. – Emploi et formation professionnelle

a) Assurance chômage

Dans le cadre d'une démarche générale reposant sur l'examen successif des grandes fonctions assumées par l'UNEDIC au sein du régime d'assurance chômage (RAC) et sur la coordination des contrôles effectués par les commissaires aux comptes des institutions du régime avec les travaux de la Cour, le contrôle des comptes consolidés du RAC a été fait (voir 2^{ème} partie, chapitre IV). Parallèlement, la Cour a poursuivi l'examen des comptes et de la gestion des ASSEDIC (celles de Corse et de Champagne-Ardenne).

b) Politique d'aide à l'emploi

Le contrôle de la gestion et des comptes de l'ANPE de 1993 à 1999, commencé en 1999, s'est poursuivi en 2000 : il a concerné la gestion financière, la gestion administrative, le rôle de placier et la gestion du régime de protection sociale et des oeuvres sociales dont bénéficie le personnel de l'établissement (voir 2^{ème} partie, chapitre IV).

La Cour a également mené un contrôle du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, dont les relations avec l'ANPE sont nombreuses (voir 2^{ème} partie, chapitre IV).

Enfin, une enquête sur les « emplois jeunes » a été engagée.

c) Formation professionnelle

Les enquêtes ont porté notamment sur les conditions dans lesquelles les services de l'État contrôlent les fonds de la formation professionnelle, sur la gestion de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle, sur les organes centraux de pilotage de cette politique, le volet formation professionnelle des contrats de plan État-régions ainsi que sur les actions de l'État en la matière dans une région. (voir 2^{ème} partie, chapitre IV).

d) Gestion du fonds social européen FSE

La Cour a analysé les conditions dans lesquelles est assurée, en France, l'assistance technique apportée par la commission européenne à chaque État-membre pour la préparation et le suivi des dossiers du FSE, notamment le rôle joué par l'association RACINE (voir 2^{ème} partie, chapitre IX).

11. – Équipement logement, tourisme

Dans le domaine du ministère chargé de l'équipement, des contrôles ont notamment porté sur trois directions de l'administration centrale, les directions départementales de l'équipement, les centres techniques de l'équipement, le compte de commerce qui retrace les opérations des parcs départementaux de l'équipement, ainsi que sur les emplois, les effectifs et les rémunérations des agents titulaires et contractuels du ministère. A cet égard, ont été examinées particulièrement les rémunérations accessoires versées aux corps techniques de l'équipement.

Dans le secteur du logement, les résultats d'une enquête sur les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé sont exposés ci-après (voir 2^{ème} partie, chapitre V).

Pour ce qui concerne le tourisme, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion du groupement d'intérêt économique « Maison de la France », l'observatoire national du tourisme, les actions du secrétaire d'État en faveur du tourisme social ainsi que le mécanisme des aides européennes au tourisme. En outre, le contrôle de l'Agence nationale pour les chèques vacances a été engagé.

12. – Transports

Dans le domaine des transports routiers, ont été contrôlées les dépenses consacrées à l'entretien du réseau routier national, de même que les recettes et les dépenses du Fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN), compte d'affectation spéciale qui concerne à la fois les routes, les transports ferroviaires et les voies navigables.

En matière de transports ferroviaires, l'enquête préliminaire, déjà citée, sur l'expérimentation de la régionalisation des transports de voyageurs a permis d'engager des contrôles avec les chambres régionales des comptes.

S'agissant des transports aériens, une enquête sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration de la direction générale de l'aviation civile a été achevée et un contrôle sur l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) a été engagé.

Dans le domaine des transports maritimes, le contrôle de l'activité, des comptes et de la gestion de la société nationale Corse Méditerranée a été entrepris.

C. – L'assistance au Parlement

En application des articles 47 et 47-1 de la Constitution, la Cour des comptes « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » et « dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

Plusieurs dispositions législatives du code des juridictions financières prévoient par ailleurs les conditions dans lesquelles le Parlement peut demander à la Cour de conduire des enquêtes (articles L 132-3-1 et L 132-4) et obtenir de la Cour communication de certains de ses travaux (article L 135-5).

La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement a connu dans la période récente d'importants développements.

a) La Cour des comptes communique au Parlement une part importante et croissante du produit de ses contrôles et enquêtes :

- Le présent rapport public général ainsi que les rapports publics particuliers éclairent, d'année en année, de très nombreux aspects de la gestion publique.

- Le rapport sur l'exécution des lois de finances est désormais publié au mois de juin, date qui permet au Parlement d'examiner l'exécution du budget de l'année « n-1 » avant de voter le budget de l'année « n+1 ».

- Le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, publié en septembre, est à la disposition du Parlement avant le vote de la loi de financement suivante.

- Le Premier président transmet en outre de façon systématique les rapports particuliers portant sur les comptes et la gestion des entreprises publiques (60 en 1999, 30 en 2000), ainsi que ceux portant sur les associations faisant appel la générosité du public (un en 1999, un en 2000).

- En application de l'article L 135-5 du code des juridictions financières, sont également transmis de droit au Parlement les référés du Premier président qui n'ont pas obtenu de réponse au fond dans les six mois (neuf en 1999, trois en 2000).

- Enfin, le Premier président a, en application du même texte, la faculté de transmettre d'autres communications aux commissions des finances. Il en a usé huit fois en 2000.

A compter de 2001, les référés du Premier président aux ministres ainsi que les réponses desdits ministres seront transmis de droit aux commissions des finances dans un délai de trois mois³.

La présentation de ces travaux donne lieu à plusieurs auditions chaque année. En 2000, le Premier président a été auditionné sept fois à l'Assemblée nationale et quatre fois au Sénat.

b) L'assistance de la Cour au Parlement s'est intensifiée au cours de l'année 2000, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et dans la perspective de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Pour sa deuxième session (janvier-juin 2000), la MEC a examiné quatre sujets : la gestion financière des universités, le recouvrement de l'impôt, le fonctionnement des COTOREP et la situation minière en Nouvelle-Calédonie. La Cour a apporté son

³ Nouvelle rédaction de l'article L 135-5 du code des juridictions financières résultant de la loi de finances initiale pour 2001.

expertise à la mission sur chacun de ces thèmes, en communiquant le résultat de ses travaux les plus récents, en participant à vingt-et-une séances de travail et en assistant les rapporteurs spéciaux dans l'examen des réponses apportées par les administrations aux questions de la mission. S'agissant de la situation minière en Nouvelle-Calédonie, elle a, à la demande de la commission des finances, réalisé son enquête dans le délai très bref de quatre mois. En outre, la MEC a procédé à l'audition du Premier président sur les conclusions du rapport public de décembre 1999 relatif à la fonction publique de l'État.

c) Dans le domaine de la sécurité sociale, la Cour a, en 2000, conduit, à la demande du Parlement, des enquêtes sur l'assurance veuvage et les politiques conventionnelles en matière d'assurance maladie.

d) Enfin, à la demande du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du président de la commission des finances du Sénat, la Cour a apporté sa contribution à la réflexion du Parlement sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances.

Deux contributions écrites, tirant les enseignements des travaux de la Cour sur l'exécution des lois de finances, ont été produites en décembre 1999 et mars 2000. Le Premier président a été auditionné devant les commissions des finances des deux assemblées au printemps, puis, le 16 novembre 2000, devant la commission spéciale créée à l'Assemblée nationale pour examiner la proposition de loi organique de M. Didier Migaud.

La consolidation de la mission d'évaluation et de contrôle et l'initiative prise par le Parlement d'engager la réforme des textes relatifs aux finances publiques permettent à la Cour de donner sa pleine portée à sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement, en livrant à la représentation nationale, en temps utile, le produit de ses travaux.

La réforme désormais annoncée de la loi organique relative aux lois de finances pourrait conduire au développement de nouvelles missions pour la Cour des comptes, au-delà de celles qu'elle assure aujourd'hui.

D. – La participation aux travaux d'autres organismes

Les membres de la Cour consacrent une part non négligeable de leur temps de travail à des activités qui ne relèvent pas directement de la mission de contrôle incombant à l'institution, mais que la loi ou le règlement confient expressément à des membres du corps des magistrats de la Cour des comptes ou du corps des conseillers de chambre régionale des comptes.

Ces activités mobilisent plusieurs dizaines de magistrats en équivalent temps plein.

En premier lieu, ils assurent la plus grande partie des missions confiées à des organismes dont les liens avec la Cour sont prévus par la loi : Cour de discipline budgétaire et financière, conseil des impôts, comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. A ces institutions anciennes, s'est ajouté en 2000 un nouvel organisme « associé » à la Cour des comptes, créé par la loi du 1^{er} août 2000 relative à la liberté de communication : une « commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits » d'auteurs a été placée par le législateur sous la présidence d'un conseiller maître désigné par le Premier président de la Cour des comptes ; le secrétariat de cette commission, en cours de mise en place, sera assuré par la Cour des comptes et les rapporteurs seront notamment choisis parmi les magistrats de la Cour.

Les magistrats sont par ailleurs appelés à participer, à titre individuel mais en qualité de membres de la Cour, aux travaux de quelque 350 organismes aux statuts et aux missions très variés : instances de contrôle et de surveillance, commissions consultatives de marchés, conseils d'administration d'établissements publics.

En 2000, le Premier président a été sollicité pour nommer ou proposer la nomination de quelque 60 magistrats dans les fonctions de président, membre ou rapporteur de l'une de ces instances.

E. – Les activités internationales et européennes

La Cour des comptes, ainsi que les chambres régionales et territoriales des comptes, ont des contacts fréquents avec les institutions supérieures de contrôle de nombreux pays, notamment au sein des espaces européen et francophone. Elle assure par ailleurs le

commissariat aux comptes de trois organisations spécialisées de l'ONU.

1. – Les relations internationales

Celles-ci se traduisent par des visites de brève durée - une demi-journée en général - effectuées par des délégations étrangères (d'origine parlementaire ou émanant d'institutions analogues à la Cour). En 2000, la Cour a accueilli 117 visiteurs provenant de 17 pays. Un séminaire d'une semaine a été organisé avec six membres du Contrôle général de Chine, dont le vice-président.

La Cour reçoit par ailleurs souvent des stagiaires d'origine étrangère, notamment à la demande de l'École nationale d'administration.

Enfin, la Cour est parfois sollicitée pour conduire des missions de conseil plus lourdes. Ainsi, dans le cadre du programme de renforcement de l'administration indonésienne financé par la Banque mondiale, plusieurs membres de la Cour ont conduit une mission de conseil auprès du Bureau des comptes d'Indonésie. Le plan stratégique qu'ils ont proposé a été approuvé à l'automne 2000.

2. – La francophonie

La Cour entretient depuis des années des relations étroites avec les institutions supérieures de contrôle des pays francophones. En 2000, de nombreux stagiaires, originaires notamment d'Algérie, du Bénin, du Sénégal et de Tunisie, ont été accueillis pour des périodes d'une semaine à deux mois à la Cour et dans une chambre régionale des comptes.

A la suite d'une visite du Premier président à la Cour des comptes algérienne à Alger et Blida en octobre 2000, un programme de coopération et de réflexions communes est en cours d'élaboration.

Enfin, la Cour a organisé, notamment en tant que secrétaire général de l'association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF), trois séminaires : un à Paris (consacré à la méthodologie du contrôle), un à Fes (Maroc) consacré au contrôle des fonds d'organisations internationales et un à Nouakchott (Mauritanie) consacré aux questions administratives et au rôle des parquets.

Dans l'avenir, la coopération avec certaines des institutions supérieures de contrôle francophones devrait se développer. En effet, les bailleurs ou prêteurs de fonds internationaux exigent désormais que les pays bénéficiaires soient dotés d'institutions de contrôle professionnelles et indépendantes, apportant une garantie sérieuse sur l'emploi des fonds reçus. Des programmes de renforcement de ces institutions se mettent donc en place avec l'appui des services diplomatiques français et prévoient la transformation de ces institutions indépendantes en cours des comptes.

3. – La coopération européenne

Conformément à l'article 248 du Traité instituant la Communauté européenne, la Cour des comptes assure la liaison entre les autorités françaises et la Cour des comptes européenne (CCE). A cet effet, elle notifie aux administrations nationales les contrôles de la CCE, les missions en France qui en découlent, et enfin les « lettres de secteur » qui font suite à ces missions. Elle recueille ensuite les réactions des administrations concernées et les transmet, après validation par le SGCI⁴ s'il y a lieu, à la CCE.

Le tableau suivant rend compte de l'ensemble de cette activité de liaison.

Nature des contrôles	Contrôles notifiés en 1999			Contrôles notifiés en 2000		
	Nombre de contrôles	Nombre de missions en 2000	Nombre de lettres de secteur en 2000	Nombre de contrôles	Nombre de missions en 2000	Nombre de lettres de secteur en 2000
DAS 1999, FEOGA Garantie	1	15	1	-	-	-
DAS 1999, hors FEOGA G.	2	3	3	3	3	-
Autres contrôles (*)	8	6	9	15	21	5
DAS 2000, FEOGA Garantie	-	-	-	1	1	-
DAS 2000, hors FEOGA G.	-	-	-	1	1	-
TOTAL	8	24	13	20	26	5

(*) Cinq contrôles notifiés en 1999 ont donné lieu à 6 missions suivies d'autant de lettres de secteur, tandis que trois contrôles notifiés en 1999, dont les missions avaient eu lieu en 1999, n'ont donné lieu qu'à une lettre de secteur chacun.

⁴ SGCI : le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne est, en principe, le correspondant unique des administrations françaises et de la représentation permanente de la France auprès des autorités communautaires.

Comme le prévoit le Traité, la Cour des comptes peut accompagner les auditeurs de la CCE quand elle le juge à propos. Elle le fait notamment lorsque le sujet examiné par la Cour européenne recoupe son propre programme, avec un double souci : éviter aux administrations et organismes contrôlés deux visites successives ; prendre connaissance de la méthodologie utilisée par les agents de la CCE. Dans cet esprit, en 2000, la Cour a participé au contrôle de la CCE sur l'organisation commune du marché de la banane, ainsi qu'à un contrôle sur la nouvelle procédure de programmation FEDER pour la période 2000-2006.

Par ailleurs, dans le cadre du comité de contact des présidents d'institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne et du groupe des agents de liaison qui en prépare les travaux, la Cour a proposé la création d'un groupe de travail en vue d'une description parallèle des systèmes de programmation, de gestion et de contrôle des fonds structurels dans les différents États membres. Cette opération, qui a reçu un accueil favorable des autres institutions, vise à examiner les difficultés d'application de la réglementation européenne dans les États membres.

4. – Organisations internationales des institutions supérieures de contrôle

La Cour des comptes est membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI). En outre, depuis le congrès de l'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (EUROSAI) organisé à Paris en juin 1999, le Premier président exerce pour trois ans la présidence de cette instance.

Dans le cadre de cette présidence, trois types d'actions de coopération multilatérale ont été engagés : l'organisation de colloques, de travaux conjoints ou de formations sur des thèmes techniques (audit des fonds publics en matière d'environnement, articulation entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics, utilisation de l'informatique comme outil de contrôle) ; le développement de pages Internet permettant des échanges d'information en matière de formation entre les quarante institutions membres ; enfin le lancement d'un programme de formation à long terme des auditeurs et contrôleurs.

Outre cet aspect multilatéral, l'exercice de la présidence d'EUROSAI permet à la Cour de renforcer ses liens bilatéraux avec ses homologues des pays candidats à l'Union européenne, notamment ceux d'Europe centrale et orientale ; elle conforte aussi les liens tissés depuis longtemps avec les institutions de contrôle de l'Union.

De même, depuis le congrès de l'Organisation européenne des institutions régionales de contrôle (EURORAI) en 1998, un président de chambre régionale, d'abord du Languedoc-Roussillon puis d'Alsace, exerce la présidence de cette instance, ce qui contribue au développement des relations déjà anciennes entre les chambres régionales et territoriales des comptes de France et d'autres pays.

5. – Le commissariat aux comptes d'organisations internationales

La Cour assure depuis 1985 le commissariat aux comptes de l'Organisation météorologique mondiale (OMM, sise à Genève) et, depuis 1994, celui de l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) ainsi que du Programme alimentaire mondial (PAM), tous deux sis à Rome. A ces trois titres, elle appartient au « panel » des commissaires aux comptes du système de l'ONU, qui se réunit chaque année (à Ottawa en 2000, à Genève en 2001).

Si le contrôle de l'OMM est effectué depuis Paris avec des missions dirigées par un rapporteur expérimenté, l'OAA et le PAM exigent la présence permanente à Rome d'une mission composée de deux magistrats (un directeur et un directeur adjoint) assistés, d'une part, de missions d'équipes de contrôle au siège qui viennent à Rome pour quatre semaines (deux missions par an et par organisation), et d'autre part de missions de terrain qui se rendent sur les sites où travaillent les organisations. En 2000, huit missions ont été conduites dans onze pays (Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Chine, Egypte, Bande de Gaza, Guinée, Honduras, Mexique, Pérou et Syrie). Elles ont impliqué 25 magistrats, dont huit issus d'institutions supérieures de contrôle francophones. Depuis deux ans, la Cour associe en effet à ses contrôles des magistrats étrangers, francophones et anglophones (la langue de travail étant l'anglais). Cette coopération, où les institutions concernées délèguent en général leurs meilleurs éléments, s'est révélée très fructueuse.

Cette expérience du commissariat aux comptes d'organisations internationales sera prochainement étendue : à compter de juillet 2001 en effet, la Cour deviendra l'un des trois membres du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU⁵, en remplacement du *National Audit Office* britannique.

II. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

L'activité des chambres régionales et territoriales des comptes s'inscrit dans le cadre d'un programme annuel de contrôle, dont les méthodes d'élaboration et les objectifs ont été présentés plus haut. Les statistiques commentées ci-après portent, pour l'essentiel, sur les suites de ces contrôles. A cet égard, si chaque contrôle juridictionnel est sanctionné par un jugement, il n'en va pas de même en matière d'examen de la gestion, ce dernier étant suivi d'une lettre d'observations seulement lorsque ses conclusions le justifient. Par ailleurs, une distinction doit être faite entre les activités de contrôle incluses dans le programme et celles induites par les saisines budgétaires, dont le volume ne peut être prévu avec précision et influe sur les moyens disponibles pour les contrôles juridictionnel et de gestion.

A. – Le contrôle des actes budgétaires

Le nombre des saisines budgétaires, dont la diminution avait été constatée dans les précédents rapports publics, enregistre un nouveau fléchissement en 1999 : 989 saisines en 1999 contre 1 062 en 1998 et 1 123 en 1997. Le nombre des avis budgétaires induits par ces demandes, incluant s'il y a lieu les deuxièmes avis, suit une évolution un peu plus contrastée : 1 245 avis en 1999 contre 1 177 en 1998 et 1 314 en 1997.

Cette évolution d'ensemble résulte d'un reflux du nombre des saisines relatives à la non inscription de dépenses obligatoires, qui avait sensiblement augmenté dans la première moitié de la décennie : 461 saisines en 1999 contre 573 en 1998 et 650 en 1997. Mais nombre

⁵ Ce Comité (en anglais BOA, pour **B**oard **O**f **A**uditors) comporte trois membres, élus pour trois ans selon un système de renouvellement annuel par tiers : les Philippines jusqu'en juillet 2002, l'Afrique du Sud jusqu'en juillet 2003, le Royaume-Uni jusqu'en juillet 2001, remplacé par la France jusqu'en juillet 2004.

de ces saisines sont encore effectuées hors de toute nécessité budgétaire alors que celles-ci devraient être limitées aux seuls cas dans lesquels les crédits budgétaires manquent ou sont insuffisants⁶.

S'agissant des saisines relatives aux actes budgétaires proprement dits, leur nombre est dans l'ensemble resté stable en 1999 et sur moyenne période. Les saisines budgétaires effectuées au titre de l'article L. 1612-2 (budget non voté dans le délai légal) du code général des collectivités territoriales (CGCT) ont augmenté en 1999 : 153 saisines, après 140 saisines en 1998, retrouvant, après un point bas en 1996, leur niveau élevé du début de la décennie. Le nombre des saisines relatives au rétablissement de budgets en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT), en légère diminution depuis 1996, s'est stabilisé : 160 en 1999 contre 158 en 1998. De même, les saisines consécutives à un déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) sont demeurées stables en moyenne : 167 saisines en 1999 après 175 en 1998, soit un niveau très proche de celui observé au cours des sept années précédentes.

Les nouvelles dispositions introduites par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, relatives à la saisine de la chambre régionale des comptes lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante (art. L. 1612-12 du CGCT), ont reçu une application en année pleine en 1999, année au cours de laquelle ont été enregistrés 48 saisines et 52 avis.

L'activité de contrôle des actes budgétaires est d'une importance variable selon les régions. La chambre de Guadeloupe - Guyane - Martinique continue d'enregistrer le plus grand nombre de saisines : 167 en 1999, soit 17,8 % des saisines reçues par l'ensemble des chambres régionales. La chambre de Corse demeure également très sollicitée, avec 90 saisines en 1999 soit 9,6 % de l'ensemble des saisines. Les chambres d'Ile-de-France, de Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur continuent, par ailleurs, de recevoir une part notable des saisines (respectivement 7,9 % ; 9,3 % et 6,4 %) en rapport avec le nombre des collectivités de leurs régions.

⁶ Voir infra « le contrôle des dépenses obligatoires ».

**Contrôle des actes budgétaires
répartition des saisines et avis**

	1996	1997	1998	1999
A. - Budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2 du CGCT) :				
-saisines	77	132	140	153
- avis .	78	132	139	150
B. - Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) :				
-saisines .	217	187	158	160
- avis	346	295	239	253
C. - Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) :				
-saisines	211	154	175	167
- avis .	230	161	177	189
D. - Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) :				
-saisines .	711	650	573	461
- avis .	836	726	609	601
Total des saisines	1 216	1 123	1 062(*)	989(*)
Total des avis	1 490	1 314	1 177(*)	1 245(*)

** y compris les saisines et avis au titre du nouvel article L 1612-12 du CGCT « Rejet du compte administratif par l'assemblée délibérante »*

B. – L'activité juridictionnelle

L'activité juridictionnelle a atteint en 1999 son niveau le plus élevé depuis 1992. Le nombre total de jugements rendus sur les comptes des comptables publics, revenu à 14 472 en 1998, s'est établi à 17 555 en 1999 contre 16 700 en moyenne sur la période 1992 à 1997. Le nombre de premiers jugements prononcés s'est élevé à 16 397, ce qui correspond, compte tenu de l'augmentation du nombre des comptabilités à examiner, au maintien d'un rythme quadriennal de contrôle.

Le nombre des débetts prononcés à l'encontre de comptables publics a continué d'augmenter : 624 débetts prononcés contre 405 en 1998 et 309 en 1997. Cette évolution, constatée dans une majorité de chambres, doit être mise en relation avec la rationalisation des

méthodes de contrôle des comptes intervenue sur la période. Elle pourrait n'être que transitoire, la mise en lumière plus systématique d'anomalies manifestes, telles que les doubles paiements ou les dépassements de seuils des marchés, devant normalement conduire à un renforcement des contrôles préventifs.

Le nombre des jugements rendus dans le cadre de procédures de gestion de fait a en revanche diminué sensiblement en 1999. Si l'on inclut les suites des procédures engagées au cours des années antérieures, il s'est élevé à 78 contre 123 en 1998 et 138 en 1997. Les procédures ouvertes par des jugements de déclarations provisoires sont également en nette diminution : leur nombre (33) étant le moins élevé depuis le début de la décennie. Malgré la persistance de situations litigieuses, telles que les recours abusifs à des associations subventionnées, les déclarations de gestion de fait restent, en effet, réservées aux affaires les plus graves ou à celles qui n'ont pu être résolues dans le cadre de l'examen de la gestion.

Le nombre des amendes prononcées à l'encontre de comptables publics ou de comptables de fait accuse une nouvelle diminution : 30 en 1999 contre 55 en 1998 et 135 en 1997. Les amendes pour retard dans la production des comptes revêtent désormais un caractère tout à fait exceptionnel au regard du nombre des comptabilités produites.

	1996	1997	1998	1999
A. - Jugement des comptes des comptables publics :				
- jugements prononcés	17 201	16 927	14 472	17 555
- collectivités territoriales	4 185	4 169	3 673	4 584
- établissements publics locaux	5 294	5 302	4 521	5 490
- établissements publics spécialisés	7 722	7 456	6 278	7 481
- débet prononcés	324	309	405	624
B. - Gestions de fait :				
- jugements prononcés	123	138	123	78
- déclarations provisoires	49	36	47	33
- déclarations définitives	58	35	35	17
- débet prononcés	10	13	3	10
C. - Condamnations définitives à l'amende :				
- amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions..	73	104	36	16
- amendes pour gestions de fait ..	10	31	19	14

C. – L'examen de la gestion

Les observations portant sur la gestion des organismes contrôlés ont donné lieu, en 1999, à 2 514 communications aux ordonnateurs ou autorités administratives, dont 875 lettres d'observations provisoires et 807 lettres d'observations définitives. Le nombre de ces dernières était de 741 en 1998 et 995 en 1997.

Une étude est consacrée, dans la deuxième partie du présent rapport (voir chapitre VI – Collectivités territoriales), au contenu d'un échantillon de 413 lettres d'observations définitives adressées en 1999 aux responsables d'organismes dont les chambres ont examiné la gestion. Il va de soi que les moyens consacrés aux contrôles et l'étendue de ces derniers sont fonction de l'importance des masses financières en jeu. A cet égard, les interventions des chambres reflètent une priorité accrue accordée au contrôle des organismes les plus importants. Ainsi, près de 45 % des lettres d'observations définitives adressées en 1999 à des collectivités territoriales, soit 150 lettres, l'ont été à des régions, départements ou communes de plus de 10 000 habitants. Cette proportion était de 40 % en 1998 et 38 % en 1997. Pour les collectivités de plus petite taille, a contrario, l'examen de la gestion et la formulation d'observations tendent à devenir plus sélectifs. Ainsi, 122 lettres d'observations ont été adressées en 1999 à des communes de moins de 5 000 habitants, contre 127 en 1998 et 201 en 1997.

Parmi les vérifications opérées, celles engagées à la demande des représentants de l'État ou des autorités territoriales voient leur nombre, qui avait atteint son maximum après les élections municipales de 1995, diminuer sensiblement : 27 demandes de vérification motivée reçues en 1999 contre 45 en 1998 et 61 en 1997. En revanche, les saisines autres que celles relatives au contrôle budgétaire continuent d'augmenter : 31 saisines en 1999 contre 29 en 1998 et 25 en 1997. Parmi ces dernières, 18 portent sur l'examen de conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public, 10 sur la répartition des contributions financières au sein d'un syndicat et 3 concernent les actes de sociétés d'économie mixte.

Les chambres régionales des comptes procèdent également à des contrôles d'établissements publics nationaux par délégation de la Cour, dont le contenu n'est pas analysé dans l'étude précitée. En 1999,

ceux-ci ont donné lieu à 32 lettres d'observations définitives portant, notamment, sur la gestion d'universités ou d'organismes rattachés.

Sur la proposition des chambres régionales, la Cour et son Procureur général ont adressé aux ministres et aux autorités administratives nationales 28 communications en 1999, contre 35 en 1998 et 28 en 1997. La procédure des notes du parquet et les principaux sujets traités au cours des dernières années font l'objet d'une présentation dans la partie du présent rapport consacrée aux résultats des contrôles.

Outre les enquêtes qu'elles mènent conjointement dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, la Cour et les chambres régionales ont entrepris en 1999 de coordonner plus étroitement leurs contrôles dans les secteurs de la santé et de l'enseignement.

**Interventions administratives
répartition par catégories de destinataires**

	1996	1997	1998	1999
A. - Organismes dotés d'un comptable public dont :				
1. Collectivités territoriales :				
- lettres d'observations définitives	515	439	310	340
- autres interventions administratives	219	217	167	213
2. Établissements publics locaux :				
- lettres d'observations définitives	243	207	168	191
- autres interventions administratives	127	113	131	180
3. Établissements publics spécialisés				
- lettres d'observations définitives	199	205	150	165
- autres interventions administratives	173	305	122	163
B. - Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique :				
4. Sociétés d'économie mixte				
- lettres d'observations définitives	71	71	50	56
- autres interventions administratives	22	21	10	16
5. Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier				
- lettres d'observations définitives	81	73	63	55
- autres interventions administratives	19	29	17	47
Total lettres d'observations définitives	1 109	995	741	807

Section IV

Les moyens des juridictions financières

I. – Les effectifs

A. – La Cour des comptes

Le personnel en service à la Cour des comptes comprend des magistrats, rapporteurs et assistants directement affectés à des tâches de contrôle : conduite des enquêtes, élaboration des rapports, conclusions du parquet, examen de ces rapports et délibération sur les suites à y donner, préparation des arrêts et des communications administratives, information permanente sur les secteurs de contrôle, préparation des programmes de contrôle, examen des suites données aux observations de la Cour.

La Cour comporte également le Parquet général, composé du Procureur général et des trois avocats généraux, et un ensemble de services regroupés au sein du secrétariat général. Ceux-ci remplissent soit des missions de logistique du contrôle - greffe, documentation, formation, informatique, communication -, soit des missions d'administration générale - affaires financières, gestion du personnel, gestion intérieure - tant pour la Cour que pour les CRTC.

Au 31 décembre 2000, le personnel de la Cour était constitué de 583 agents, auxquels il convient d'ajouter 43 rapporteurs à temps partiel.

Les personnels de contrôle

Évolution des effectifs^{(1) (2)}

	1996	1997	1998	1999	2000
Présidents de chambre	7	7	7	7	7
Conseillers maîtres	99	101	109	112	104
Conseillers référendaires	73	66	59	53	50
Auditeurs	19	17	19	20	20
Rapporteurs à temps plein	43	44	36	49	63
Assistants	65	63	73	77	81
Total agents à temps plein	306	298	303	318	325
Rapporteurs à temps partiel	35	36	37	40	43

(1) hors parquet (4 magistrats)

(2) en fin d'année

Au cours de la période, l'effectif des personnels de contrôle a connu une faible augmentation, résultant de l'accroissement du nombre des conseillers maîtres et des assistants, et surtout, au cours des deux dernières années, de celui des rapporteurs détachés ou mis à la disposition de la Cour par d'autres administrations.

Le nombre des magistrats⁷ indiqué dans le tableau ci-dessus (181 en 2000) ne représente que la moitié environ des effectifs du corps (356). Le solde est constitué de magistrats de la Cour en fonction dans les CRC, mis à disposition d'une administration ou détachés, ainsi que les magistrats placés en disponibilité ou hors-cadre.

Position	Effectif (au 31 décembre 2000)
En service dans les juridictions financières (Cour et CRC)	200
Mis à disposition d'une administration	14
Détachés dans une administration ou un organisme public	92
En disponibilité	45
Hors cadre	5
Total	356

Les personnels administratifs

Évolution des effectifs (1)

1996	1997	1998	1999	2000
254	273	261	265	258

(1) en fin d'année

Les agents affectés aux services de logistique du contrôle⁸ étaient au nombre de 89 en fin de période. Ainsi, au total, 70 % des agents en fonction à la Cour participent directement ou indirectement à l'activité de contrôle. Les autres services exercent leur missions d'administration générale non seulement pour la Cour, mais aussi pour les chambres régionales des comptes.

⁷ Présidents de chambre, conseillers maîtres, conseillers référendaires et auditeurs.

⁸ Greffe, documentation, formation, informatique, communication.

Magistrats et rapporteurs à la Cour des comptes

Le Premier président est assisté d'un secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints, tous trois choisis parmi les magistrats de la Cour. Le Procureur général près la Cour est assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux, également choisis parmi les magistrats de la Cour.

Les magistrats accèdent successivement aux grades d'auditeur, de conseiller référendaire et de conseiller maître.

Les auditeurs sont recrutés à la sortie de l'école nationale d'administration, ainsi que parmi les officiers selon la procédure de la loi du 2 janvier 1970. Les trois quarts des conseillers référendaires sont nommés parmi les auditeurs. Le dernier quart l'est selon la procédure du « tour extérieur » ; dans ce cas, les personnes nommées doivent être âgées d'au moins 35 ans et justifier de dix ans de services publics.

Les deux tiers des conseillers maîtres sont nommés parmi les conseillers référendaires ; les autres le sont au « tour extérieur », à condition d'être âgés d'au moins 40 ans et de justifier de quinze ans de services publics. Par ailleurs, des « conseillers maîtres en service extraordinaire » peuvent être nommés pour quatre ans.

Les présidents de chambre sont choisis parmi les conseillers maîtres ayant au moins trois ans d'ancienneté.

Auditeurs et conseillers référendaires sont nommés par décret du Président de la République. Le Premier président, le procureur général, les présidents de chambres et les conseillers maîtres sont nommés par décret en conseil des ministres.

Les membres de la Cour des comptes sont des magistrats inamovibles. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, effectuer toute leur carrière à la Cour. Cependant, la plupart d'entre eux occupent successivement des fonctions à la Cour et dans d'autres organismes publics (en position de détachement) ou privés (en position de disponibilité).

Des rapporteurs, détachés à la Cour ou mis à sa disposition, sont recrutés parmi les fonctionnaires appartenant à un corps recruté par la voie de l'école nationale d'administration, au corps des administrateurs des postes et télécommunications, à l'un des corps recrutés par l'école polytechnique, parmi les maîtres de conférences et professeurs des universités, ainsi que parmi les magistrats de l'ordre judiciaire.

B. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Le personnel des chambres régionales et territoriales des comptes était constitué au 31 décembre 2000 de 1 124 agents, dont 309 magistrats, 9 rapporteurs à temps plein, 331 assistants de vérification et 475 agents administratifs et techniques.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Magistrats ⁽¹⁾	347	344	343	353	345	335
Assistants et personnels administratifs	818	820	809	806	807	806
Total	1 165	1 164	1 152	1 159	1 152	1 141

(Effectifs réels au 31 décembre)

(1) Présidents de CRC et magistrats appartenant au corps des conseillers de CRC.

Si 309 présidents et magistrats appartenant au corps des conseillers de chambre régionale des comptes sont en service dans les juridictions financières, 86 autres, soit 22 % du corps, sont dans une autre position administrative.

Position	Effectif (au 30 novembre 2000)
En service dans les juridictions financières (Cour et CRC)	309
Mis à disposition d'une administration	9
Détachés dans une administration ou un organisme public	70
En disponibilité	6
Hors cadre	1
Total	395

II. – Les dépenses des juridictions financières

La Cour des comptes gère l'ensemble des crédits affectés aux juridictions financières. Elle a obtenu en 2000 diverses mesures ayant pour objet de retracer dans son budget l'ensemble de ses moyens, contribuant ainsi à une meilleure information du Parlement.

Crédits et dépenses des juridictions financières (1997-2000)

En millions de F	Crédits nets				Dépenses ordonnancées		
	1997	1998	1999	2000*	1997	1998	1999
Crédit de personnel	411,63	428,4	451,27	453,01	403,63	422,75	434,08
<i>dont rémunérations principales</i>	260,32	264,16	275,23	282,64	258,31	264,35	272,40
<i>dont indemnités</i>	111,59	121,77	135,97	135,63	109,15	120,88	123,11
Crédits de fonctionnement	104,28	104,23	105,92	114,41	100,74	95,7	105,92
<i>dont informatique et bureautique</i>	28,83	28,94	28,90	28,91	26,78	22,23	28,90
<i>dont matériel et fonctionnement</i>	75,45	75,29	77,02	85,50	73,96	73,47	77,02
Dépenses ordinaires⁹	515,91	532,64	557,19	567,42	504,37	518,46	540
Dépenses en capital (CP)	37,96	51,22	86,31	105,60	4,19	6,49	7,26

70 % des crédits de fonctionnement sont désormais déconcentrés vers les chambres régionales et territoriales des comptes.

Une nouvelle présentation budgétaire adoptée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001, fait ressortir que 79 % des crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement sont directement consacrés à la fonction de contrôle, tandis que la fonction d'appui administratif et technique au contrôle (gestion du personnel, affaires financières, logistique et immobilier) recouvre 21 % des crédits.

Il est également possible de ventiler les effectifs présents et les dépenses constatées en 1999 entre la Cour et les différentes chambres régionales et territoriales des comptes.

⁹ Soit en euros, pour 1999 : 84, 94 millions d'euros pour les crédits nets et 82,32 millions d'euros pour les dépenses ordonnancées. Pour 2000 : 86,5 millions d'euros pour les crédits nets.

**Les effectifs et les dépenses de la Cour
et des chambres régionales et territoriale des comptes en 1999**

Juridictions	Effectifs réels au 31/12/1999 <i>En nombre d'agents</i>	Dépenses 1999 <i>En milliers de francs</i>
Cour des comptes	566 (1)	177 070
Chambres régionales des comptes	1 152	370 190
Alsace	35	11 354
Aquitaine	57	17 993
Auvergne	34	10 902
Bourgogne	36	11 336
Bretagne	53	15 557
Centre	43	13 049
Champagne Ardenne	32	10 495
Corse	27	7 222
Franche Comté	28	8 497
Ile de France	142	41 188
Languedoc-Roussillon	48	16 799
Limousin	26	7 375
Lorraine	47	13 447
Midi Pyrénées	51	16 827
Nord Pas de Calais	63	17 391
Basse Normandie	35	10 930
Haute Normandie	32	11 746
Pays de la Loire	57	17 697
Picardie	35	10 850
Poitou Charentes	36	10 973
Provence Alpes Côte d'Azur	80	23 107
Rhône-Alpes	91	32 806
Guadeloupe-Guyane -Martinique	31	15 019
La Réunion	21	7 393
Nouvelle Calédonie – Polynésie française	12	10 228
TOTAL GENERAL	1 716	547 260¹⁰

(1) Hors rapporteurs à temps partiel

(2) Les dépenses de location peuvent expliquer l'importance des dépenses effectuées par certaines chambres, par rapport à d'autres qui sont propriétaires de leurs murs (ou plus exactement l'État). A titre d'exemple, la CRC Rhône-Alpes est dans le premier cas, celle d'Ile-de-France dans le second.

¹⁰ Soit 83,42 millions d'euros.

Chapitre II

Les effets et les enseignements des interventions antérieures des juridictions financières

Section I

Suites données aux observations

Les suites données aux observations des juridictions financières portant sur la gestion des collectivités, services ou organismes qu'elles contrôlent peuvent être constatées soit au cours même du contrôle, lorsque les intéressés corrigent sans délai les errements critiqués, soit à l'issue du contrôle en réponse aux communications qui leur sont adressées. Dans d'autres cas, ces effets peuvent être plus lointains et ne sont pas nécessairement portés à la connaissance des juridictions financières. C'est souvent à la suite de nouvelles enquêtes que celles-ci constatent que leurs critiques, qui peuvent remonter à plusieurs années, ont été ou non suivies d'effet. Souvent, enfin, la Cour observe que des mesures ont été prises, des pratiques ou des comportements corrigés dans le sens de ses observations, sans qu'un lien de causalité entre les unes et les autres puisse être établi.

Certaines des observations présentées dans les chapitres ci-dessous, de même que les réponses, font état de résultats obtenus soit au cours, soit à la suite du contrôle.

I. – Suites données aux observations de la Cour des comptes

Les développements ci-après donnent des indications sur les résultats obtenus par les contrôles de la Cour des comptes, sans qu'il soit possible d'en dresser un inventaire exhaustif. En effet, la connaissance que la Cour peut en avoir reste fragmentaire et varie fortement, selon les contrôles, en quantité comme en qualité. En outre, la Cour ne dispose pas des méthodes et des outils, par exemple d'indicateurs pertinents, nécessaires pour procéder à cette évaluation, pour autant qu'il soit effectivement possible de le faire avec une précision et une rigueur suffisantes. D'un autre côté, la réflexion sur l'efficacité de son action est une « ardente obligation » pour l'Institution, compte tenu de sa mission, mais aussi pour piloter sa propre activité, c'est-à-dire pour définir les axes et améliorer les

méthodes de ses contrôles. Les éléments qui suivent privilégient certains champs de compétence de la Cour par rapport à d'autres et, de ce fait, restent partiels. Il convient de les considérer comme une première tentative, appelée – la Cour s'y efforcera – à des progrès ultérieurs.

A. – Le jugement des comptes des comptables supérieurs du Trésor et des receveurs des impôts

En application de l'article L. 111-1 du code des juridictions financières, la Cour juge les comptes des comptables supérieurs du Trésor : il s'agit essentiellement des trésoriers-payeurs généraux des départements de métropole et d'outre-mer et de quelques comptables supérieurs spécifiques (agent comptable central du Trésor, payeur général du Trésor, receveur général des finances de Paris, trésorier général des créances spéciales du Trésor) qui font partie du réseau des services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)¹¹, lequel comprend 108 postes comptables.

La Cour exerce également un contrôle juridictionnel sur l'activité des receveurs de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), fondé sur les dispositions du décret du 1^{er} septembre 1977 « relatif à la responsabilité des receveurs des administrations financières et au contrôle de la Cour des comptes ». Ces comptables sont notamment chargés du recouvrement de la taxe à la valeur ajoutée, alors que les comptables du Trésor sont responsables de celui des impôts assis par voie de « rôles », c'est-à-dire l'impôt sur le revenu et les impôts directs locaux.

Pour les comptables supérieurs du Trésor, le jugement des comptes est regroupé par périodes triennales ou quadriennales, les « campagnes » de vérifications s'enchaînant de façon continue. En 2000, les contrôles ont porté sur les exercices 1995 à 1997 ; en 2001, ils porteront sur ceux de 1995 à 1998.

Parallèlement, la Cour a examiné, en 1999 et 2000, les opérations des receveurs des impôts de 49 directions des services

¹¹ D'autres comptables supérieurs du Trésor sont extérieurs à ce réseau : agent comptable des services industriels de l'armement (ACSIA), trésoriers généraux de l'étranger et de la coopération.

fiscaux et plusieurs directions spécialisées, soit environ la moitié des services fiscaux de la DGI, mais parmi ceux-ci les plus importants.

La Cour est amenée à demander des justifications complémentaires, pouvant consister en des versements ou reversements, par arrêts provisoires (comportant des injonctions ou des réserves de responsabilité à l'encontre du comptable), avant de se prononcer définitivement (par arrêt de décharge ou de débet). Au titre de la précédente campagne de contrôle (portant sur les exercices 1994 et antérieurs), la Cour a prononcé 15 arrêts de débet pour un montant total de 51,4 MF concernant les comptables supérieurs du Trésor. Ce contrôle juridictionnel est en même temps l'occasion d'examiner les conditions dans lesquelles les trésoriers-payeurs généraux exercent les cinq grandes fonctions qu'ils assument : comptabilité, dépense, recette, contrôle, fonds particuliers et épargne¹². Les observations faites, à l'occasion soit d'opérations particulières de recettes ou de dépenses, soit d'enquêtes conduites systématiquement sur certaines questions (telles les liaisons entre les services de la comptabilité publique et ceux des impôts ou la mise en cause des dirigeants sociaux d'entreprises fiscalement défaillantes) donnent lieu à des interventions en forme administrative auprès des autorités compétentes.

Par exemple, s'agissant des receveurs des impôts, la Cour a évoqué, à l'occasion de 76 lettres du procureur général, 431 affaires dont 307 concernaient les services fiscaux, 124 interventions relevant des procureurs généraux près les cours d'appel, au titre de la surveillance qu'ils exercent sur les mandataires de justice dans le cadre des « procédures collectives » de liquidation des entreprises.

En trois ans, les reversements constatés dans les caisses de ces comptables et ayant pour origine les contrôles de la Cour, à différents stades et selon des modalités diverses de procédure, ont été de 13,3 MF ; en ce qui concerne les receveurs des impôts, les reversements obtenus ont été pour la même période de 40,4 MF.

Ces chiffres peuvent paraître faibles au regard des masses en jeu, en dépenses comme en restes à recouvrer. Ils témoignent tout d'abord de la rigueur et du sérieux des diligences et des vérifications effectuées par les comptables concernés, tant sur les recettes que sur les dépenses. En second lieu, il importe de considérer que chaque campagne de contrôle se traduit par plusieurs centaines d'injonctions et de réserves, plus d'une centaine d'interventions administratives

¹² La suppression de cette activité est annoncée pour 2001.

(lettres du Procureur général ou du président de chambre) qui déclenchent de nouvelles diligences des comptables dont le taux de réussite est très difficile à mesurer. En outre, l'attention portée à la jurisprudence de la Cour comme à la teneur de ses interventions administratives conduit les autorités compétentes à adopter des orientations ou à prendre des instructions dont l'incidence ne peut être évaluée qu'ultérieurement, au fur et à mesure des contrôles suivants. Autant et peut-être davantage que des résultats ponctuels par exercice ou groupe d'exercices, il convient donc de prendre en compte la pression continue exercée sur les réseaux des comptables par les contrôles de la juridiction.

En matière de contrôle du recouvrement, les observations issues du jugement des comptes des TPG convergent avec celles qui résultent du contrôle des receveurs des impôts. En effet, la majeure partie des injonctions et communications de la Cour est suscitée par des défauts de fonctionnement des administrations financières et, très souvent, par des défauts de liaison entre les services d'assiette et les comptables en charge du recouvrement. En outre, les interventions de la Cour mentionnent fréquemment des délais excessifs de traitement des réclamations de contribuables ou une insuffisante information des comptables sur le déroulement des procédures devant les juridictions administratives. Sont également constamment relevées les difficultés inhérentes aux procédures collectives, soit parce que les syndics ou mandataires n'informent pas les comptables du déroulement des procédures dont ils sont chargés, soit en raison de la longueur de celles-ci devant les juridictions de l'ordre judiciaire : un délai de dix ans entre l'ouverture et la clôture définitive, souvent pour insuffisance d'actifs, est courant et des durées de vingt années, voire davantage, ne sont pas exceptionnelles. Dans ce domaine, les interventions du Parquet général de la Cour, relayées dans un esprit de bonne coopération par les parquets généraux près les cours d'appel, visent, avec un succès variable, à obtenir une information convenable des comptables et à faire connaître les obstacles qui retardent les procédures.

Une circulaire du Garde des sceaux du 20 octobre 1997 a recommandé aux parquets d'exercer une surveillance accrue et vigilante sur l'exercice de la mission des mandataires de justice. La Cour relève cependant que ces suites sont quelquefois peu convaincantes : dans le cas de négligences graves - aucune diligence pendant une période d'une dizaine d'années, absence de répartition lorsque des fonds sont disponibles, refus de répondre purement et

simplement aux demandes de renseignements des comptables, par exemple -, la possibilité de sanctionner les mandataires les plus fautifs devrait être envisagée.

S'agissant du fonctionnement des services, ont été relevés de nombreux exemples de transmission tardive ou incomplète d'informations nécessaires au recouvrement, de délais excessifs de traitement des réclamations, de vices de forme qui rendent inopérant le recouvrement lorsque le dossier passe du service de l'assiette à celui du recouvrement. L'organisation des procédures informatisées par type d'impôts, et non par contribuable, sans souci de coordination, est un facteur connu de difficultés, comme l'était, jusqu'à une date récente, l'impossibilité d'utiliser un identifiant unique pour les personnes physiques.

Dans leurs réponses, les trésoriers-payeurs généraux et les directeurs des services fiscaux expliquent les raisons des dysfonctionnements constatés et informent la Cour des dispositions prises pour en éviter le retour.

De leur côté, les directions générales concernées manifestent une attitude constructive à l'égard des interventions de la Cour, qui complètent utilement leur information sur le fonctionnement de leurs services déconcentrés. Par exemple, la démarche « Diagnostic-Plan d'action » que la DGI a mise en place ces deux dernières années, devrait favoriser l'adéquation et le redéploiement rapides des moyens aux nécessités du service public.

La juridiction cherche donc à appuyer l'action des comptables pour le recouvrement, ce qui ne l'empêche pas de leur enjoindre d'effectuer ou de justifier certains actes de procédure et, le cas échéant, de tirer les conséquences d'une insuffisance de diligences en les constituant en débet.

En matière de contrôle de l'exécution de la dépense, les domaines dans lesquels la juridiction est amenée à mettre en jeu la responsabilité du comptable à raison des paiements effectués sont divers. Les charges consécutives à un dépassement du seuil de dépenses (actuellement 300 000 F) - pour des prestations de même nature réglées à un même fournisseur - au-delà duquel un marché doit être passé deviennent relativement fréquentes. Dans un autre domaine, celui des dépenses de personnel, la mise en œuvre de programmes systématiques d'enquêtes sur la fonction publique de l'État conduit la juridiction à examiner un nombre accru de cas d'engagement de la

responsabilité de comptables à raison de défaillances dans l'accomplissement des contrôles qui leur incombent en matière de validité de la créance et d'exactitude des calculs de liquidation.

Enfin, le contrôle, dans les comptes des comptables supérieurs du Trésor, des opérations des comptes de tiers de la comptabilité générale a permis à la Cour de mettre en lumière les mécanismes extrabudgétaires de paiement de certaines dépenses de personnel et de fonctionnement auxquels le Gouvernement s'est engagé à mettre un terme, des mesures étant déjà intervenues en ce sens. En ce qui concerne plus particulièrement les opérations enregistrées aux comptes « Déposants – fonds particuliers », la juridiction, après avoir affirmé sa compétence à contrôler ces opérations, a pu relever de graves irrégularités liées à l'utilisation de ces comptes pour le paiement de dépenses de fonctionnement courant des services du Trésor et de compléments indemnitaires. Elle examinera, lors de ses contrôles ultérieurs, les modalités de mise en œuvre de la suppression annoncée des activités de collecte de l'épargne par les comptables du Trésor, et de rebudgétisation des financements sur comptes de tiers.

B. – Contrôle de l'exécution des lois de finances

L'activité de la Cour des comptes dans le domaine du contrôle de l'exécution de la loi de finances s'est soldée, au cours des toutes dernières années, par les principaux résultats suivants.

a) *Les recettes fiscales*

La Cour a obtenu la réforme des méthodes de comptabilisation des impôts directs.

Jusqu'en 1994, les recettes effectives des différents impôts directs n'étaient pas connues comptablement. On ne disposait que d'un montant global (sans même distinguer entre les impôts directs locaux et les impôts affectés à l'État), la ventilation s'effectuant au prorata des rôles émis (ce qui revenait à supposer que le taux de recouvrement était le même pour tous les impôts).

Depuis 1998 (après une période de transition de 1995 à 1997), les données comptables sont connues. Il est également possible de distinguer (en dépenses) les admissions en non-valeurs sur impôts directs d'État et impôts directs locaux.

Par ailleurs, les observations faites pour l'exercice 1998 sur les écarts dans les reprises de soldes ont abouti à une forte réduction de ceux-ci en 1999.

b) Les fonds de concours

En attirant l'attention sur le trop grand nombre de fonds de concours (155 de moins de 1 MF), la Cour a obtenu que plusieurs de ces fonds soient supprimés, cette procédure n'étant pas destinée à financer des charges permanentes de l'État ni à rémunérer des fonctionnaires.

En outre, ont été réintégrés dans la loi de finances initiale, depuis 1999, plus de 11 MdF (1,67 milliards d'euros) de ressources propres à l'administration des finances (frais d'assiette et de recouvrement perçus au titre de la collecte des impôts directs locaux et produits des redressements fiscaux) et affectés notamment aux rémunérations accessoires des personnels des services financiers.

c) Les dépenses ordinaires

1) Dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances de 1994 et 1995, la Cour avait constaté que le budget des services financiers, comme ceux de l'équipement et de l'agriculture, bénéficiaient de ressources extrabudgétaires qui leur permettaient de payer, dans des conditions irrégulières, diverses dépenses de rémunération et de fonctionnement.

L'article 110 de la loi de finances initiale pour 1996 avait prévu qu'à compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations de l'État seraient « réintégrées au sein du budget général ». Dans les trois ministères concernés, certains travaux avaient été entrepris mais aucune réintégration n'était intervenue en 1997 comme le prévoyait la loi. En ce qui concerne les services communs et finances, la rebudgétisation des dépenses extrabudgétaires a fortement progressé en 1999.

Pour les ministères de l'équipement et de l'agriculture, les indemnités extra-budgétaires ont été réintégrées au budget de l'État à compter du 1^{er} janvier 2000.

2) Au budget de la défense, le mécanisme des fonds d'avance et des dépenses à bon compte qui permet d'exécuter les dépenses selon des modalités dérogatoires a été corrigé. L'utilisation d'un article 88-88, trop forfaitaire, a été limitée dans la gestion 2000, les ordonnateurs précisant tous les mois, désormais, les montants bruts, retenues sociales comprises (CSG, CRDS, pensions), des rémunérations perçues par les personnels militaires.

En outre, le réseau du Trésor public a pris en charge, au lieu et place du ministère de la Défense, la paye des personnels civils de ce dernier et des études sont en cours pour étendre cette procédure.

3) Au budget des charges communes (titre IV), la nomenclature budgétaire résultant de la fusion en 1997 en un seul chapitre (45-43) des contributions de l'État aux charges d'infrastructures ferroviaires versées à RFF et au désendettement de la SNCF a été critiquée par la Cour dès l'origine. La création de deux articles en loi de finances initiale pour 2000 améliore l'information du Parlement.

4) A l'article 10 du chapitre 47-23 « Subventions à divers régimes de sécurité sociale » du budget de la santé et de la solidarité, figure la contribution de l'État destinée à assurer l'équilibre de l'ensemble des opérations de l'assurance vieillesse, invalidité, décès du régime de retraites des personnels des mines. En 1997 et 1998, la Cour avait souligné que la logique budgétaire voulait que cet article soit rattaché au budget de l'industrie qui englobe déjà des crédits destinés à financer les prestations spécifiques dont bénéficient certains mineurs pensionnés à partir du chapitre 46-93. En 2000, cette subvention a été inscrite au budget des charges communes comme la plupart des contributions de l'État de même type.

5) Au budget de l'équipement, des transports et du logement, la simplification de la nomenclature dans le sens de la suppression d'articles inutilisés (« liquidation des opérations liées à la réparation des dommages de guerre », non doté depuis plusieurs exercices), permettant de désencombrer la nomenclature budgétaire, avait fait l'objet de plusieurs observations de la Cour en 1997. Les suites en sont effectivement observées dans les lois de finances initiales 1998 à 2000 et le ministère s'est engagé à faire disparaître le chapitre 70-10. Un redéploiement du titre IV vers le titre III fait suite aux observations de la Cour, qui avait relevé l'imputation irrégulière sur le titre IV des rémunérations des agents du secrétariat général du groupe central des villes nouvelles et de la délégation interministérielle au projet Euro-

Disneyland, financées par le biais d'une subvention à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

d) Les dépenses en capital

La réforme de la gestion des crédits d'équipement du ministère de la défense, engagée depuis l'instruction interministérielle de 1997, préconisée par le rapport public particulier de la Cour la même année, s'est poursuivie en 1999. Elle s'appuie sur la réforme de la nomenclature d'exécution, avec la mise en place en 1998 du concept « d'opération budgétaire d'investissement » (OBI), autorisant un référentiel unique de gestion et de comptabilité, suivie en 1999 d'une nouvelle nomenclature budgétaire du titre V, permettant une répartition plus homogène et transparente des crédits et rassemblant les ressources nécessaires aux principaux programmes d'armement sur des articles clairement identifiés.

Depuis l'exercice 1998, l'ensemble des ordonnateurs secondaires de la défense, dont les opérations représentent notamment 80 % des dépenses de la DGA, sont soumis au contrôle financier déconcentré ; cette mesure répond aux critiques formulées par la Cour.

e) La comptabilité de l'État

- Les opérations de fin de gestion :

Les travaux de la Cour portant sur les opérations réalisées en fin d'exercice 1999 lui ont permis de rappeler que les pratiques d'ajustement du solde d'exécution relevées chaque année sont facilitées par les règles actuelles de comptabilisation : elle a marqué l'importance qui s'attache au respect de certaines règles comptables de base (apurement des soldes des comptes d'imputation provisoire en fin de gestion) ainsi qu'à la modernisation du cadre budgétaire et comptable de l'État (adoption du principe de spécialisation des exercices, avec prise en charge des opérations sur la base des droits constatés). La proposition de loi organique présentée par M. Migaud, visant à la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959, reprend, notamment, certaines de ces idées.

- La modernisation de la comptabilité :

Le programme d'amélioration du calendrier de présentation des comptes de l'État, engagé en 1992 à la suite d'une initiative du Parlement conduite avec le soutien actif de la Cour, a abouti en 1999.

Le compte général de l'administration des finances pour 1999, qui agrège l'ensemble des comptes des comptables de l'État est parvenu à la Cour le 13 avril 2000 au lieu du 23 juin 1993 pour les comptes 1992. En sept ans, le gain a été de 2 mois et 10 jours.

La Cour des comptes a pu fournir le 9 juin 2000, à la fois son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 et la déclaration générale de conformité relative aux comptes 1999. Comme il a été souligné précédemment, le Parlement est désormais en mesure de discuter de la loi de règlement relative au budget et aux comptes de l'année qui précède avant de se prononcer sur le projet de loi de finances initiale pour l'année qui suit.

Enfin, un programme de travail sur la modernisation de la comptabilité de l'État a été engagé en 1999 par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il répond à certaines des observations et propositions présentées par la Cour dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998. Le compte général de l'administration des finances de 1999 (CGAF 1999) comporte plusieurs innovations allant dans le sens d'une réforme importante qui marquerait le passage progressif d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice (dite en « droits constatés »).

C. – Contrôle de la sécurité sociale

La Cour a examiné les suites données à ses recommandations concernant la sécurité sociale de deux façons. Elle a d'abord procédé à une enquête quantitative exhaustive au printemps 1999. Elle a ensuite conduit des investigations plus approfondies et qualitatives sur certaines recommandations relevant de l'assurance maladie. Les enseignements apportés par ces deux examens complémentaires sont les suivants.

Environ la moitié des recommandations de la Cour sont appliquées, au moins en partie, dans l'année qui suit, et de l'ordre de 80 % au bout de deux à trois ans. D'ailleurs, mises en œuvre rapidement ou non, la plupart des recommandations reçoivent l'aval des administrations ou organismes concernés : 84 % des avis que ces derniers expriment sur ces recommandations sont positifs, c'est-à-dire sont favorables à leur mise en œuvre, 11 % seulement sont nettement défavorables. Et, dans 61 % des cas, ces administrations ou organismes jugent la mise en œuvre de la recommandation très

importante pour le bon exercice de leurs missions, moyennement importante dans 28 % des cas.

Le bilan quantitatif est donc très positif. Mais les recommandations sont hétérogènes tant dans leur portée que dans leur formulation. Si certaines, précises, proposent une mesure à prendre, d'autres, plus générales, ne constituent encore que des orientations. En outre, la mise en œuvre d'une recommandation est d'autant plus facile qu'elle traduit le consensus des acteurs concernés. Aussi une analyse qualitative doit-elle compléter l'approche quantitative. C'est pourquoi le rapport de septembre 2000 présente les suites données aux recommandations formulées par la Cour sur cinq sujets concernant l'assurance maladie :

- s'agissant de la maîtrise du risque maladie par le régime général, la CNAMTS a bien pris conscience de diverses insuffisances de sa politique de gestion du risque, mais des problèmes de fond demeurent et il reste à mettre en œuvre concrètement une partie importante des mesures ;

- s'agissant de la distribution du médicament, la situation n'a pas beaucoup changé en un an (de 1999 à 2000), même si on note un certain développement des ventes de médicaments génériques ;

- s'agissant de la réforme de la nomenclature des actes des professionnels de santé admis au remboursement, un important travail technique a été réalisé, qui aura duré plus de quatre ans et ne devrait déboucher, après négociation sur la valorisation des actes, qu'en 2002 ;

- s'agissant du tarif interministériel des prestations sanitaires (TIPS), la loi de financement pour 2000 a posé les fondements d'une plus grande rigueur, mais les mesures d'application restent à prendre ;

- concernant le dispositif de transmission et d'exploitation des feuilles maladie (SESAM Vitale), il se développe puisqu'une part importante des médecins libéraux télétransmettent désormais tout ou partie de leurs feuilles de soins. En revanche, la télétransmission est encore peu développée dans les autres professions de santé et dans les établissements de soins. La progression à venir dépend des comportements des professionnels de santé et des patients eux-mêmes.

On relèvera également l'exemple de la vérification des comptes et de la gestion de la Mutuelle générale (jusqu'en 2000 Mutuelle

générale des PTT) dont la modernisation en cours tire parti des observations de la Cour des comptes.

Cet examen des suites données aux recommandations formulées par la Cour sur ces cinq sujets et le bilan plus sommaire de l'ensemble des propositions conduisent à la même conclusion : la plupart d'entre elles sont au moins en partie suivies d'effets. Cela confirme leur pertinence et illustre le double intérêt de la démarche : contraindre l'institution de contrôle à tirer des conséquences pratiques de ses analyses ; renforcer l'esprit de réforme au sein des institutions concernées.

La Cour relève enfin avec satisfaction que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a pris en compte les propositions de la Mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de sécurité sociale (MIRCOSS).

D. – Effets constatés dans d'autres domaines de compétence de la Cour

Intérieur

Les observations faites par la Cour à l'issue de son contrôle sur les comptes et la gestion de l'Institut national d'études de la sécurité civile ont été portées à la connaissance du conseil d'administration de l'établissement avant qu'il ne délibère sur ses orientations stratégiques. Plusieurs mesures de remise en ordre en ont été tirées.

Justice

Les enquêtes sur la gestion des juridictions judiciaires et administratives, combinées avec celle sur les personnels des services judiciaires, ont accompagné la structuration progressive de services d'administration régionale (SAR), chargés de préparer et de coordonner la gestion des juridictions judiciaires dans le ressort des cours d'appel. La modification du code de l'organisation judiciaire, la définition d'un statut d'emploi de chef de SAR correspondent à une évolution souhaitée par la Cour. Doit de même être signalée la mise en place d'une commission permanente d'étude des métiers des greffes.

Éducation et culture

En ce qui concerne les personnels de l'éducation nationale, les observations répétées de la Cour portant sur des régimes indemnitaires

collectifs ou individuels ont conduit à des régularisations ou des modifications réglementaires.

Dans le secteur de la culture, la Cour a obtenu que soit constitué un groupe de réflexion sur la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques, destiné à clarifier les règles d'intervention des architectes des monuments historiques et des bâtiments de France. Ce point fera l'objet d'un examen attentif à l'occasion des travaux ultérieurs.

S'agissant de l'Institut de France, des musées nationaux, de la cité des sciences et de l'industrie et enfin de la fédération française de football, à la suite des interventions de la Cour, d'importantes améliorations ont été apportées tant en ce qui concerne leur organisation que leur gestion, décrites dans le présent rapport.

Recherche

La Cour a produit, en 1997, un rapport public particulier sur la valorisation de la recherche dans les organismes de recherche ; les travaux sur ce thème ont été poursuivis en 1998 dans les établissements d'enseignement supérieur. La loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, en discussion au Parlement lors de l'intervention de la Cour concluant les travaux sur l'enseignement supérieur, apporte des réponses aux observations qui avaient été faites à l'issue des contrôles. Il en a été notamment ainsi de la création des services d'activités industrielles et commerciales destinés à se substituer aux associations para-administratives, de l'encadrement des recherches menées avec le secteur privé et de la possibilité donnée aux universités de cotiser aux ASSEDIC.

La gestion des établissements publics de recherche et leurs relations avec les autorités de tutelle avait en outre donné lieu à une insertion au rapport public de 1999 constatant la difficulté du pilotage stratégique de ces organismes et la complexité de leur régime budgétaire et comptable. L'annonce du développement d'une politique de contractualisation, inscrite désormais dans la loi sur l'innovation et la recherche, de la mise au point d'indicateurs de gestion plus pertinents au regard des missions de ces organismes et d'une réforme de la structure budgétaire et comptable des établissements de recherche sont des réponses à des demandes d'amélioration formulées par la Cour. Les contrôles conduits par la Cour sur certains organismes de recherche ont en outre donné lieu, dans les cas de l'IFREMER et de l'ADIT à des engagements portant, pour le premier,

sur une réorientation de son activité dans le domaine de l'aquaculture et la mise en place d'une stratégie commerciale, pour le second sur une mise à l'étude de la réforme de son statut.

Action sociale

La Cour a examiné les conditions dans lesquelles a évolué *la situation des COTOREP* (commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel) ainsi que les suites données aux recommandations formulées à leur sujet par le rapport public particulier publié en novembre 1993 sur les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes¹³. Elle a constaté des améliorations concernant notamment la qualité du service rendu à l'utilisateur dans le domaine de l'accueil, de l'information des ressortissants de l'institution, de l'instruction des demandes et des délais de production des décisions. En outre, un comité de pilotage, lieu unique de coordination qui faisait jusqu'alors défaut, a été mis en place au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité en avril 1999. Réunissant les directeurs du ministère et supervisant une mission d'appui des COTOREP, il a engagé la refonte des traitements informatiques et du système d'information, l'élaboration d'un outil statistique ainsi que des réflexions sur le statut et la diversification des compétences exigées des médecins des COTOREP. En revanche, l'extrême hétérogénéité des situations des COTOREP quant à leur charge de travail et à leurs moyens en matériel et en personnel continue d'influer sur la qualité de la réponse donnée à la demande des ressortissants¹⁴.

Dans le domaine des organismes faisant appel à la générosité publique, la Cour avait procédé à une analyse des déclarations de campagne que ces organismes doivent adresser annuellement aux préfetures et mentionné les insuffisances constatées en la matière dans le rapport public 1998 (p. 49 à 63). Comme annoncé en réponse à l'observation de la Cour, le ministre de l'intérieur a précisé aux préfets, par circulaire du 16 novembre 1999, la nature de leur intervention dans ce domaine. En 2001, une enquête approfondie sera menée par la Cour sur les conditions d'application de cette instruction.

¹³ Le rapport public 1998 a présenté une observation d'ensemble sur les suites données à ce rapport public particulier (pp 80 - 94).

¹⁴ La Cour a apporté au printemps 2000 son concours aux travaux, sur ce sujet, de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale (cf rapport de M. P. Forgues, député, sur le fonctionnement des COTOREP).

Enfin, concernant le fonctionnement des administrations sociales, à la suite d'une enquête sur les actions de communication et d'information du ministère de l'emploi et de la solidarité, une réflexion a été engagée sur ce thème au sein de cette administration. La ministre a indiqué notamment à la Cour que la procédure du marché négocié, à laquelle son administration avait fréquemment recours en ce domaine, était désormais remplacée par celle de l'appel d'offres sur performances et que l'évaluation a posteriori des actions menées serait généralisée, conformément aux préconisations de la juridiction.

Emploi

Dans le secteur de l'assurance chômage, des réponses positives ont été apportées aux insertions au rapport public de 1999 (p. 823 à 868). S'agissant du recouvrement, l'UNEDIC s'est engagé dans une amélioration de ses performances, jusqu'ici inférieures à celles du régime général de la sécurité sociale, par une politique plus rigoureuse du pré-contentieux et du contentieux, par une amélioration des applications informatiques, en substituant un seul système aux deux existant actuellement et par une meilleure coordination avec les URSSAF. Quant à la proposition de la Cour de mettre en place un réseau de veille et d'alerte qui articulerait les interventions des commissaires aux comptes privés et celles des contrôleurs publics, l'UNEDIC s'y déclare favorable

Le contrôle des contrats initiative emploi (CIE) mené en 1998 (rapport public 1999, p. 243 à 309) avait montré que l'emploi des crédits budgétaires pouvait conduire au versement à l'ANPE, chargée de gérer cette mesure, de disponibilités excessives. Il a pu être observé qu'à la fin de 1999 la gestion des crédits avait été rendue plus rigoureuse et que la constitution de disponibilités importantes auprès de l'ANPE avait été largement résorbée. La Cour avait aussi relevé que le retour à l'emploi des personnes les plus défavorisées ne s'opérait pas à la hauteur des attentes des pouvoirs publics et que les modalités de sélection des demandeurs d'emploi bénéficiant de cette mesure n'étaient pas assez strictes. Avant 1998, les employeurs pouvaient en effet faire admettre au bénéfice du CIE des salariés déjà recrutés depuis un mois au plus, ce qui réduisait, en pratique, la capacité de l'administration d'écarter, dans ce cas, les demandes concernant des salariés ne relevant pas des catégories prioritaires. Aussi le ministère a-t-il décidé, en 1999, que le recrutement devrait, systématiquement, être postérieur à la signature du contrat, ce qui

permet à l'agence d'apprécier plus commodément son opportunité au regard des objectifs de la politique d'aide à l'emploi. Ce réajustement va dans le sens des préoccupations de la Cour.

Agriculture

La Cour avait dénoncé le caractère redondant du Fonds forestier national (FFN), compte spécial du Trésor, avec le chapitre 61-64 du budget du ministère. Ce compte a été supprimé à partir du 1^o janvier 2000.

Pour répondre aux critiques émises par la Cour, les responsables de deux offices d'intervention agricole, l'ONILAIT et l'ONIVINS, ainsi que les administrations concernées, se sont notamment engagés à renforcer les contrôles qui leur incombent.

Équipement et transports

Suivant les recommandations faites par la Cour à l'issue de plusieurs contrôles sur des directions de l'administration centrale du ministère, ce dernier a annoncé que les moyens de la direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG) seraient renforcés dans le domaine juridique et contentieux. La réalité de cet engagement devra être particulièrement suivie.

Après la publication de deux rapports publics particuliers sur « la politique autoroutière » (juin 1999) et sur « la politique portuaire française » (octobre 1999), des progrès répondant aux recommandations de la Cour, ont été accomplis. Ainsi, les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroute devraient respecter un régime comptable et fiscal de droit commun à partir de 2000. Pour les ports, diverses améliorations ont été apportées, mais certaines recommandations n'ont pas encore été suivies, en particulier la révision de la distinction entre ports autonomes et ports d'intérêt national, l'actualisation du code des ports maritimes, le renforcement des moyens d'expertise de l'administration centrale.

Dans le domaine des transports aériens, quelques progrès ont été accomplis, mais le budget annexe de l'aviation civile appelle toujours des critiques que la Cour avait exprimées dans ses rapports publics de 1991 et de 1994.

Dans le domaine des transports collectifs en Ile-de-France, après des contrôles de la Cour, deux réformes ont été décidées : l'entrée de la région Ile-de-France dans le syndicat des transports parisiens (STP) en application de la loi « solidarité et développement

urbain », et la conclusion en 2000 de contrats d'objectifs entre le STP, d'une part, la SNCF et la RATP, de l'autre ; désormais, les subventions du STP aux transporteurs sont calculées selon divers paramètres au lieu d'être seulement ajustées pour équilibrer leurs comptes.

Le Fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN), dont la Cour avait souligné à plusieurs reprises qu'il n'était pas adapté au financement d'investissements, a été supprimé à compter du 1^o janvier 2001 par la loi de finances pour 2001.

Enfin, les critiques récurrentes de la Cour sur la situation confuse des bureaux de la DATAR à l'étranger ont contribué à l'annonce de la création prochaine d'un établissement public.

II. – Suites données aux observations des chambres régionales et territoriales des comptes

Comme la Cour, les chambres régionales et territoriales des comptes, dans le cadre de leurs activités juridictionnelles, ont prononcé des débetes ou ont condamné à des amendes. Ainsi, en 1999, les débetes prononcés se sont élevés à 208 MF (31,7 millions d'euros) à l'encontre des comptables patents et à 15 MF (2,28 millions d'euros) à l'encontre des comptables de fait. Les reversements obtenus des comptables patents ont atteints 26,5 MF (4 millions d'euros), dont 11 MF pendant l'instruction, 15 MF sur injonction de reversement et 0,5 MF après jugement de débet.

Les effets des interventions des CRTC en matière de contrôle de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, domaine où les juridictions présentent des avis ou des propositions, ont été plus particulièrement examinés. Ils font l'objet des développements qui suivent.

Aux termes de l'article L. 231-5 du code des juridictions financières (C.J.F.), « la chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait ». Contrairement au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire peut être mise en jeu par la chambre dans le cadre des dispositions du règlement général sur la comptabilité publique, l'ordonnateur n'a d'autre obligation légale que de communiquer à la juridiction « tous les documents, de quelque

nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle » (art. L.241-1 du C.J.F.) et, une fois reçue la lettre d'observations définitives, d'en donner communication à l'assemblée délibérante (art. L.241-11 du C.J.F.).

Cependant l'examen de la gestion n'en constitue pas moins l'exercice d'une compétence légale. L'article L.211-8 du C.J.F. prévoit, en effet, que la chambre régionale des comptes « examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics », soit de sa propre initiative, soit sur demande motivée du préfet ou de « l'autorité territoriale », c'est à dire, en règle générale, de l'exécutif local.

Les observations de la chambre peuvent prendre la forme de constatations, de rappels de la réglementation, voire de recommandations. Elles constituent, pour leur destinataire initial (l'exécutif) et pour les tiers plus ou moins proches de l'organisme contrôlé (membres de l'assemblée délibérante, représentant de l'État, administrés, partenaires économiques) un document de référence, une prise de position qu'il est difficile d'ignorer. Comme toute démarche d'audit externe, qu'elle ait été ou non sollicitée par l'organisme qui en est l'objet, le premier résultat du contrôle est le débat qu'il suscite, les interrogations qu'il formule, la prise de conscience qu'il entraîne. Ce premier résultat est souvent obtenu avant même l'envoi des observations définitives, au moment où le rapporteur, lors de l'entretien préalable, puis la collégialité, lors de l'envoi des observations provisoires, font part à l'ordonnateur de leur constat. Dans ce cas, il arrive que certaines observations, portant sur des dysfonctionnements mineurs, ne soient pas reprises dans la lettre définitive.

Exception faite du cas où le destinataire des observations conteste l'opinion de la chambre, les anomalies signalées, les dysfonctionnements repérés le conduisent très généralement à prendre des mesures de redressement.

Il est difficile d'établir un dénombrement statistique des résultats susceptibles d'être attribués à l'intervention des chambres et plus encore d'évaluer leur incidence financière. En effet :

- certaines observations n'appellent pas, en elles-mêmes, de mesures de correction caractérisée : c'est le cas de la majorité des analyses de situation financière. Il en va de même lorsque

l'observation concerne une opération terminée et non susceptible d'être renouvelée à brève échéance : la mention des erreurs constatées dans le montage financier ou juridique d'une zone industrielle a pour but d'éviter, pour l'avenir, des risques similaires;

- dans les cas où le dysfonctionnement qui est à l'origine de l'observation se poursuit, la réaction attendue peut intervenir de façon progressive, voire s'avérer finalement inutile (changement de réglementation, abandon d'un secteur d'activité) ;

- l'exécutif local ne fait pas toujours connaître à la chambre les mesures prises en réponse aux observations. La chambre ne peut d'ailleurs exiger de compte-rendu d'exécution, même si elle s'enquiert généralement, lors d'un contrôle ultérieur, des suites données à ses précédentes remarques.

Un recensement complet et méthodique des résultats faisant suite aux examens de la gestion opérés par les chambres régionales et territoriales n'est donc guère envisageable. Cependant, bien qu'ils n'y soient pas contraints, les ordonnateurs estiment fréquemment souhaitable de porter à la connaissance de la chambre les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils envisagent de prendre pour remédier aux anomalies ou imperfections constatées. C'est à partir d'un échantillon de réponses recueillies en 1998 et 1999 que ce premier essai d'analyse des suites « positives » données aux observations des chambres a été réalisé¹⁵. Les résultats de cette analyse font l'objet d'une première série de constats (point 1 ci-après).

Il existe pour les CRC un autre moyen, à plus long terme, de remédier aux anomalies qu'elles ont constatées. Ce moyen leur est offert par l'article R. 241-24 du code des juridictions financières, qui prévoit la possibilité de transmettre à la Cour des comptes ou au procureur général près la Cour les observations « susceptibles de concerner les administrations, services et organismes centraux de l'État ». Cette procédure, qui emprunte le plus souvent le canal du Parquet général, permet notamment d'informer les administrations concernées des imperfections, insuffisances, contradictions ou obscurités de la réglementation, de ses difficultés d'application, de l'interprétation erronée qui peut en être donnée localement, des difficultés observées de façon concordante ou persistante dans l'administration des collectivités ou établissements et, plus

¹⁵ Non statistiquement représentatif mais comportant près de cent exemples communiqués par quinze chambres régionales des comptes .

généralement, de tous les dysfonctionnements de nature à nécessiter une réaction ou une précision des administrations centrales concernées. Les communications, ainsi adressées aux autorités intéressées par le procureur général sur proposition d'une ou plusieurs CRC, sont au nombre d'une trentaine par an et concernent tous les domaines de compétence des chambres. Comme pour les lettres d'observations, c'est à partir des résultats d'interventions constatés en 1998 et 1999 que la présente synthèse a été effectuée (point 2).

A. – Suites directes données aux observations des chambres régionales et territoriales des comptes

a) L'intervention de la chambre régionale des comptes a d'abord pour effet de mettre fin à des situations irrégulières. C'est en particulier le cas pour les dépenses de personnel : l'attribution de rémunérations indues, servies à des agents qui ne pouvaient y prétendre, ou servies à des taux excessifs, donne toujours lieu à régularisation, parfois avec effet rétroactif. Il en va de même pour l'octroi d'avantages en nature divers, notamment ceux liés à la disposition d'un logement de fonction. Au-delà des redressements individuels, l'intervention de la chambre vise à s'assurer de la régularité des procédures suivies pour la création d'emplois, le recrutement, l'avancement. Ses remarques conduisent généralement à ce que les affaires relevant de la compétence de l'assemblée délibérante fassent effectivement l'objet de délibérations et non pas seulement de décisions de l'exécutif : ainsi en est-il pour la définition du régime indemnitaire. Elle veille également à ce que soient respectées les dispositions légales ou réglementaires relatives aux cumuls d'emplois et de rémunérations. Les régularisations qu'elle provoque pourront parfois entraîner un redressement fiscal. Si la plupart des interventions de ce type concernent les fonctionnaires territoriaux, il arrive également qu'elles concernent des élus locaux ou parfois encore les prestations accordées aux groupes politiques des assemblées locales. Enfin, en matière hospitalière, les chambres ont, à de nombreuses reprises, provoqué la remise en ordre des modalités de rémunération de certains services assurés par le personnel médical, tels que gardes et astreintes, ou encore des conditions d'exercice de l'activité libérale des médecins hospitaliers.

Le fonctionnement des associations subventionnées, notamment des associations para-publiques, appelle souvent des remarques tenant à la confusion des rôles entre association et personne publique, ou, à

l'inverse, à l'absence de contrôle par cette dernière de l'utilisation des fonds versés. Les observations des chambres aboutissent en règle générale à une remise en ordre qui peut se traduire soit par la dissolution des organismes concernés et la reprise par la collectivité publique des activités en cause, soit, lorsque l'association apparaît devoir être maintenue, par la passation d'une convention établissant clairement les relations juridiques et financières avec la collectivité. Particulièrement nombreuses et actives dans certains grands établissements de santé, les associations para-hospitalières nécessitent un recensement et un contrôle rigoureux : les ordonnateurs sont d'autant plus attentifs aux remarques de la chambre qu'il ont généralement à cœur d'éviter la constitution, au sein de l'hôpital, d'organismes de droit privé qui utiliseraient les moyens du service public pour des activités lucratives exercées à leur profit ou à celui de leurs membres.

En matière budgétaire, les observations des chambres ont fréquemment pour objet, et pour effet, d'entraîner des régularisations de tous ordres dans la présentation des comptes : production des états annexes relatifs à l'endettement, aux garanties accordées, aux participations, articulation des budgets annexes et du budget principal, correction des imputations budgétaires erronées, voire adoption d'un exercice budgétaire calqué sur l'année civile.

L'examen des comptes et des pièces justificatives qui y sont joints peut mettre en évidence un appauvrissement injustifié de la personne publique, dû, par exemple, au versement d'une subvention à des organismes ne pouvant légalement y prétendre. Il peut également mettre en lumière la violation des règles s'imposant aux collectivités locales, telle que celle du dépôt obligatoire des « fonds libres » au Trésor. L'examen des conditions d'exécution des conventions passées par les collectivités locales contrôlées permet enfin très souvent d'obtenir un réexamen des prestations accordées par celles-ci ; ainsi en est-il, par exemple, en matière d'interventions économiques, lorsque l'octroi des prestations est lié à la création d'emplois.

Dans la grande majorité des cas, lorsque l'observation de la chambre a pour conséquence un réajustement financier, celui-ci bénéficie à la collectivité ou à l'établissement public contrôlé. Cependant, l'inverse n'est pas exclu et la collectivité ou l'établissement public peut parfois se trouver amené à restituer des recettes indûment perçues : ainsi en est-il, par exemple, des dotations du fonds de

compensation de la TVA ou, plus rarement, des crédits provenant des fonds structurels européens.

b) De nombreuses observations visent, en second lieu, à améliorer les procédures en vue d'obtenir un meilleur service, ou un service moins coûteux. Une meilleure organisation, la restructuration de certains services, seront une réponse appropriée aux carences relevées. La mise en place de tableaux de bord, d'un dispositif de suivi ou d'évaluation permet de même d'accroître l'efficacité des mesures décidées par la collectivité et de s'assurer du bon emploi des ressources qu'elle y a affectées ; c'est le cas, à titre d'exemple, du suivi du schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux, ou du schéma directeur informatique. A la suite d'un récent contrôle, un président de conseil général a sensiblement amélioré les documents d'information distribués à l'assemblée et relatifs à l'action du département dans le domaine de la voirie. L'élaboration d'un guide des procédures permet à la fois d'informer le personnel ou le public et de rationaliser le travail des services. La notion de contrôle interne est au cœur de ces préoccupations ; elle est de plus en plus fréquemment présente dans les observations des chambres régionales des comptes.

c) Mais il est parfois aussi nécessaire de redéfinir ou de clarifier les règles juridiques qui président à l'organisation et au fonctionnement des collectivités et établissements publics. Ainsi en est-il de la mise à jour des statuts et règlements intérieurs, très souvent recommandée aux établissements publics de coopération intercommunale, de la redéfinition des compétences respectives de la commission permanente et du bureau, des délégations de pouvoir et de signature, voire même, pour certains organismes de type « régie », des compétences respectives du directeur financier et du comptable public. Enfin, le rappel des règles relatives à l'enregistrement et à la publicité des délibérations s'avère fréquemment nécessaire.

A un niveau d'organisation plus modeste, de nombreux rappels incitent les dirigeants à définir de façon plus précise les règles d'utilisation des moyens dont dispose l'organisme : véhicules de service, chéquiers, cartes bancaires. La création de régies d'avances ou de recettes est très souvent préconisée et permet d'éviter les abus, voire les gestions de fait. En matière associative, dans un contexte parfois marqué par le manque de professionnalisme, beaucoup d'observations visent à améliorer la présentation des comptes annuels ; elles conseillent l'établissement d'une comptabilité inspirée du plan comptable associatif ou encore, lorsque c'est nécessaire ou

souhaitable, la nomination d'un expert-comptable et d'un commissaire aux comptes. Lorsque la chambre n'est pas en mesure de s'en charger elle-même, la réalisation d'un audit est conseillée et fréquemment effectuée.

d) Bien entendu, les chambres apportent une particulière attention à la régularité des procédures comptables et financières du secteur public local ; les ordonnateurs contestent rarement les rappels qui leur sont adressés dans ce domaine : comptabilité des engagements, répartition des charges entre budget principal et budgets annexes, comptabilité des amortissements, notamment dans les services industriels et commerciaux. Mais il peut arriver que soit aussi suggérée la mise en place d'un dispositif comptable hors budget permettant d'évaluer le coût de fonctionnement de certains services non personnalisés ou celui de productions occasionnelles, telles que manifestation sportive ou exposition temporaire. Au demeurant, le respect formel des procédures budgétaires ne suffit pas à assurer la qualité de la prévision ; une chambre a ainsi obtenu d'un lycée, support d'un groupement d'établissements (GRETA), que le budget soit élaboré à partir des prévisions d'activité, au lieu d'être une simple réplique du budget précédent.

Souvent inspirée par un souci d'économie, l'intervention de la chambre aura pour effet de rationaliser l'emploi des lignes de trésorerie, de réduire les subventions accumulées sans emploi dans le budget d'un centre communal d'action sociale, de prendre en compte les charges « espaces verts » dans les charges récupérables d'un office HLM ou, de façon plus radicale, de provoquer la fermeture d'un restaurant administratif largement déficitaire, la mise en vente d'un immeuble inutile et coûteux, la suppression d'un golf municipal dispendieux.

e) Les chambres s'attachent enfin à amener les collectivités à mieux gérer leurs relations contractuelles, qu'il s'agisse de marchés publics, de délégations de service public ou de tout autre mode de contractualisation.

Cette préoccupation les conduit naturellement à recommander, si nécessaire, une réorganisation du service des marchés, une meilleure définition des compétences au sein de la fonction achats ou, plus couramment, la mise en place de mécanismes permettant une meilleure application de la réglementation : détection informatisée du seuil de dépassement du montant des achats susceptibles d'être effectués auprès d'un même fournisseur ou contrôle des délais de

mandatement par exemple. La plupart du temps cependant, les observations visent à obtenir un respect plus strict des règles d'appel à la concurrence ; la constatation par la chambre d'une exclusivité en matière de prestations de services ou de fournitures amène généralement la commune à résilier, lorsque c'est possible, le contrat en cours et à remettre les entreprises en compétition, éventuellement après réalisation d'un diagnostic destiné à mieux définir les besoins. Il en va de même lorsque la chambre a constaté un déséquilibre financier, l'obsolescence de certaines clauses contractuelles ou une augmentation excessive des coûts ; on trouve de très nombreux exemples (en matière d'éclairage public, de chauffage, de parkings, d'assainissement, de transports scolaires...) de renégociations entraînant pour la collectivité des économies substantielles ou, au minimum, un rééquilibrage des échanges. Il en va de même pour la fourniture de services financiers, ou en matière de relations avec les sociétés d'économie mixte (SEM). De façon générale, les chambres s'attachent à ce que le confort des situations acquises ne se pérennise pas au détriment des intérêts financiers de la personne publique.

Le contrôle des marchés et des délégations de service public permet d'autre part de détecter et de corriger des anomalies ponctuelles : surfacturation, erreur de décompte, double facturation, mauvaise application des clauses de rémunération du délégataire. Il a ainsi permis, en 1999, à titre d'exemple, la prise en charge par une SEM de la charge d'emprunt indûment supportée par un district, l'apurement de dettes d'une compagnie aérienne, le versement à un syndicat propriétaire d'une maison d'accueil de personnes âgées dépendantes de l'arriéré de provisions pour grosses réparations dû par l'association gestionnaire, ou encore la restitution des majorations perçues à tort par un cabinet immobilier chargé de la commercialisation des logements vendus par un organisme d'HLM. En sens inverse, une commune thermale a dû reverser à l'État les sommes perçues en excédent du seuil maximal du produit des jeux fixé par le code général des collectivités territoriales. En matière de délégation de service public l'attention des collectivités délégantes est très souvent appelée sur l'absence ou l'insuffisance des comptes-rendus technique et financier ou, désormais, du compte du délégataire.

L'intervention de la chambre peut enfin conduire la collectivité ou l'établissement public à réexaminer l'ensemble du dispositif contractuel, dans ses composantes techniques et financières ; a été ainsi décidée la réorganisation du dispositif de contrôle des consommations d'eau, l'unification et la rationalisation des divers

contrats d'exploitation des déchetteries, le rachat du parc de stationnement au concessionnaire, assorti de la suppression des garanties d'emprunts supportées par la commune, la redéfinition des rapports contractuels d'une caisse de crédit municipal avec les commissaires-priseurs.

B. – Suites obtenues après intervention de la Cour des comptes

La lettre d'observations définitives adressée à la collectivité territoriale, à l'établissement public local ou à l'organisme non soumis aux règles de la comptabilité publique n'est pas la seule « suite » d'un examen de la gestion effectué par une chambre.

Les chambres régionales disposent d'autres types de communication administrative facultative. C'est ainsi que l'article R 241-24 du code des juridictions financières pose le principe selon lequel la chambre peut intervenir - indirectement - auprès des ministres, chefs de l'administration centrale. Dans ce cas, les observations arrêtées par la chambre et susceptibles de concerner les administrations, services et organismes centraux de l'État sont transmises à la Cour des comptes ou au procureur général près la Cour en vue de leur communication aux autorités intéressées.

Les observations transmises à la Cour peuvent être portées à la connaissance des ministres intéressés par la voie d'un référé signé du premier président de la Cour, après un délibéré de la chambre compétente de la Cour. En revanche, les lettres du procureur général peuvent être envoyées sans que la Cour ait à délibérer sur les observations transmises ; le procureur général agit dans cette hypothèse à la demande de la chambre régionale, sans intermédiation de la Cour.

a) Le nombre des communications du parquet à l'initiative des chambres régionales et territoriales des comptes se maintient à une trentaine par an (35 en 1998, 34 en 1999). Elles émanent, chaque année, de la moitié environ des 26 chambres existantes (14 en 1998, 16 en 1999) et concernent principalement les collectivités locales (8 en 1999), les établissements publics locaux (7 en 1999), ainsi que le secteur sanitaire et social (9 en 1999). Les thèmes les plus souvent traités en 1999 sont ceux des fonctions publique territoriale (7) et hospitalière (4), de la comptabilité et du budget, des « organismes périphériques ».

En vertu de l'article L 140-9 du code des juridictions financières, ce type de suite administrative, non public, n'est pas communicable à tout demandeur, dans le souci de préserver la confidentialité de l'instruction et de la procédure contradictoire, ce que vient de confirmer le législateur. L'article 7 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (J.O. du 13 avril, p. 5646) dispose, en effet, que « ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du titre 1^{er} de la loi, (...) les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L 140-9 du code des juridictions administratives et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L 241-6 du même code » .

b) Résultats

L'administration destinataire n'est pas tenue de donner une suite favorable à la lettre du procureur général, mais elle doit lui faire connaître ce qu'elle a décidé. En cas de non-réponse, la relance par le parquet est systématique. En pratique, les destinataires exposent les raisons de leur action, de leur abstention ou de leur refus. Les délais nécessaires aux redressements ou aux réformes sont parfois longs, mais des résultats indéniables sont obtenus.

Quelques exemples d'interventions et suites données pour la période 1998/1999 permettent de prendre la mesure de l'objet et de l'efficacité des notes du parquet transmises à la demande des chambres :

- L'attention du ministère de l'Intérieur a été appelée sur un legs de 6,9 MF versé à deux associations de la loi de 1901 créées par deux communes malgré le désaccord initial du trésorier-payeur général, au lieu d'être reçu directement par elles. Dans la mesure où les maires des communes concernées étaient également présidents des associations créées, ces situations étaient assimilables à des gestions de fait. Le contrôle de légalité n'a pas empêché ces managements.

A la suite du contrôle exercé par la chambre régionale des comptes territorialement compétente, les deux associations ont été dissoutes et le solde de leurs actifs a été réintégré dans les comptes respectifs des communes. Depuis, par lettre-circulaire, le directeur de la comptabilité publique a rappelé à l'ensemble des comptables du Trésor les règles d'ordre prudentiel à respecter en présence d'associations bénéficiaires de financements publics, qui ouvrent un compte dit de « fonds particuliers » au Trésor.

- A l'occasion du contrôle de la construction de l'hôtel d'un département d'un coût total supérieur à 1,6 MdF, le ministère de

l'économie, des finances et de l'industrie a été saisi des problèmes posés par les procédures de réalisation d'opérations en maîtrise d'ouvrage déléguée, sous la forme d'un mandat confié à un organisme de droit privé, au regard principalement du respect des règles de la comptabilité publique.

En définitive, il n'est pas apparu nécessaire de réformer les règles du mandat prévu par la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, en tant qu'elles concernent les points évoqués par la chambre régionale des comptes. Mais, compte tenu de la nature des dysfonctionnements observés (absence de détermination du programme et de l'enveloppe financière définitive avant signature des marchés de travaux, utilisation d'avances importantes en contravention avec les règles de dépôt des fonds publics au Trésor, non production annuelle de tous les justificatifs réglementairement prévus pour des dépenses représentant plusieurs dizaines de millions de francs, prestations payées au-delà des montants prévus aux marchés initiaux sans avenant au moment du versement, protocole transactionnel pour couvrir les travaux supplémentaires en l'absence de litige entre les entreprises et le mandataire), les règles à respecter ont été rappelées aux différents intervenants et une action a été entreprise pour donner des outils aux organismes de contrôle et aux comptables appelés à examiner ces conventions de mandat.

- En contrôlant les comptes d'une commune, une chambre régionale des comptes a constaté que le receveur municipal était resté dans l'ignorance de l'annulation par la juridiction administrative de décisions prises par la collectivité dans le cadre d'un marché public, ce qui avait rendu possible la poursuite de l'exécution du marché sur une longue période, en méconnaissance de l'autorité de la chose jugée. En l'espèce, les décisions du juge administratif étaient consécutives à une saisine émanant d'entreprises et le représentant de l'État dans le département, n'étant pas partie à l'affaire, n'avait pas été destinataire de ces décisions de justice.

Depuis l'intervention du parquet de la Cour, la nécessité d'informer les comptables publics de l'annulation d'actes des collectivités territoriales et établissements publics locaux ayant des incidences financières a été inscrite dans le nouveau « code de justice administrative » créé par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000. Au titre des dispositions réglementaires relatives à la notification des décisions de justice administrative, l'article R 751-12 du code des juridictions administratives dispose désormais que « copie de la décision d'un tribunal administratif, d'une cour administrative d'appel

ou du Conseil d'État qui prononce le sursis à exécution ou l'annulation d'un acte constituant une pièce justificative du paiement de dépenses publiques est transmise sans délai au trésorier-payeur général du département dans lequel a son siège l'autorité qui a pris l'acte en cause ». En attendant l'entrée en vigueur du nouveau code, le Conseil d'État a adressé une recommandation aux juridictions leur demandant de procéder à cette information.

En application des dispositions de l'article R 241-23 du code des juridictions financières, le président de la chambre régionale des comptes communique au représentant de l'État dans le département ainsi qu'au trésorier-payeur général les observations définitives arrêtées par la chambre lors de l'examen de la gestion d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local ou d'un organisme non soumis aux règles de la comptabilité public. En mettant en place un traitement à tout le moins coordonné avec leurs services déconcentrés, les administrations centrales destinataires des notes du parquet peuvent avoir une vision de l'ensemble des suites administratives (lettre d'observations définitives et note du parquet) décidées par les chambres régionales des comptes. Leur célérité à répondre aux communications du procureur général près la Cour des comptes ne peut qu'en être améliorée.



Outre les observations adressées, en conclusion de la procédure de contrôle, aux dirigeants des organismes contrôlés, la chambre régionale des comptes peut intervenir auprès du représentant de l'État, voire auprès des chefs des services déconcentrés de l'État (art. R. 241-24 CJF). Lorsque les affaires traitées dépassent le cadre local ou font apparaître une faille dans la réglementation, c'est aux ministres concernés que l'observation est adressée, par l'intermédiaire de la Cour des comptes ou du procureur général. Ces divers moyens d'intervention sont en partie complémentaires : les anomalies constatées localement traduisent assez fréquemment des incertitudes sur la façon d'appliquer les règlements ; elles peuvent aussi conduire les ministres concernés à rappeler des principes perdus de vue par les ordonnateurs ; il n'est pas rare enfin que les difficultés de mise en œuvre observées sur le terrain amènent l'administration à reprendre la réflexion avec l'ensemble des instances intéressées. Au delà des résultats ponctuels, les chambres régionales des comptes manifestent ainsi leur souci de voir proposer aux acteurs locaux des normes ou des cadres d'intervention clairs et cohérents.

Section II

Enquêtes sur des cas particuliers

L'évolution de la Caisse des dépôts et consignations et de son groupe

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été créée par une loi du 28 avril 1816 pour gérer des fonds privés que les pouvoirs publics ont souhaité protéger par une gestion garantissant leur sécurité. Son administration et son organisation ont été précisées par une ordonnance du 22 mai 1816, toujours en vigueur pour l'essentiel.

Établissement public unique en son genre, la Caisse dispose, du fait de ces textes fondateurs, d'un statut spécial qui la place notamment sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative. Une Commission de surveillance placée sous la présidence d'un parlementaire, un directeur général nommé en conseil des ministres, un caissier général dont les comptes sont vérifiés, jugés et apurés définitivement par la Cour des comptes en constituent l'architecture générale.

Même si elle a conservé dans son organisation certaines de ses caractéristiques d'origine, la Caisse des dépôts et consignations a connu une profonde évolution de ses missions et une extension considérable de ses activités, notamment depuis la seconde guerre mondiale ; elle se trouve aujourd'hui à la tête d'un puissant groupe, qui exerce à la fois des missions publiques et d'intérêt général et des activités concurrentielles.

Les missions d'intérêt général sont du ressort de l'établissement public : la gestion des fonds d'épargne et le financement du logement social ; la gestion de régimes publics de retraite ; l'appui au développement économique et aux collectivités territoriales, et le renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises.

Les activités concurrentielles sont, dans leur majorité, assurées par des filiales spécialisées :

- les métiers de banque d'investissement : marchés de capitaux (CDC Marchés), gestion de fonds (CDC Asset

Management), dépositaire, capital-investissement (CDC Participations), financement de projets (CDC-Projets) ;

- l'assurance de personnes (Caisse nationale de prévoyance - CNP) ;

- les services et l'ingénierie du développement local (Caisse des dépôts - développement - C3D).

Les effectifs du groupe étaient, en 1999, de 32 469 personnes, dont 11 595 dans la partie groupe financier de la CDC et 20 874 à C3D et dans les filiales de services.

Le total du bilan consolidé du groupe atteignait en 1999 1 162 MdF (177Mde), hors gestion des fonds d'épargne et des caisses de retraite. Le bilan des fonds d'épargne gérés par la CDC s'élevait à la fin de 1999, à 1 388 MdF (211,6 Mde). En flux, la collecte centralisée par la CDC a porté, la même année, sur 8,2 MdF (1,3 Mde). La gestion sous mandat de caisses de retraites publiques a concerné 2,4 millions de retraités.

Le résultat net part de groupe a été, en 1999, de 12 542 MF (1 912 Me).

Les modalités du contrôle de la Cour des Comptes sur la Caisse des dépôts et consignations ont été précisées par un décret du 5 août 1970. Aux termes de ce texte, et contrairement aux attributions traditionnellement confiées aux comptables publics, le caissier général n'exerce pas de contrôle sur le directeur général dans la mesure où il n'est responsable envers la Cour que de la justification du fait matériel de l'encaissement ou du paiement.

La Cour n'en exerce pas moins, en sus du contrôle juridictionnel des comptes du caissier général, son contrôle d'ensemble sur les comptes et la gestion du directeur général, c'est à dire sur l'ensemble des activités du groupe.

Les observations ou suggestions d'amélioration et de réforme présentées par la Cour des comptes sont, selon le décret de 1970 mentionné ci-dessus, portées à la connaissance de la Commission de surveillance et du directeur général de la Caisse et, le cas échéant, des ministres que ces observations ou suggestions peuvent intéresser. Lors de la codification des dispositions réglementaires du Code des juridictions financières il a été précisé que cette procédure n'était pas exclusive des modalités de communication habituelles de la Cour, notamment de celle du rapport public.

Les contrôles de la Cour des comptes sur l'établissement ont été nombreux au cours des dernières années. Ils ont porté sur l'ensemble du groupe Caisse des dépôts et consignations, qu'il s'agisse des comptes sociaux et consolidés, de la « section générale » de la Caisse¹⁶, de la gestion des fonds d'épargne, des comptes du caissier général sur lesquels la Cour s'est prononcée dans la forme juridictionnelle, comme sur les filiales de la Caisse et d'abord sur les principales d'entre elles.

Au total, ces contrôles ont conduit la Cour à transmettre à la Commission de surveillance, au directeur général de la Caisse des dépôts, au ministre de l'économie et des finances et, conformément aux textes, aux commissions des finances du Parlement 23 rapports particuliers sur la Caisse ou ses services et 14 rapports sur ses filiales entre 1995 et 1999.

Ces contrôles ont permis, ou accompagné, des réformes, des modifications de procédures ou des rectifications de la gestion lorsque celles-ci sont apparues nécessaires, dans un contexte général qui a vu la Caisse des dépôts améliorer progressivement sa situation financière. Toutefois, la Caisse continue de se référer à son statut spécial pour déroger, dans plusieurs domaines, aux normes couramment applicables.

I. – Des progrès significatifs

A. – La rénovation des procédures de la Caisse

1.- Jusqu'en 1994, la présentation budgétaire des opérations de la Caisse était particulièrement critiquable. Un état des dépenses administratives (EDA) était bien présenté, conformément aux textes, soumis à la Commission de surveillance pour avis et au ministre du budget pour approbation. Mais il ne comportait pas l'intégralité des dépenses de fonctionnement de l'institution. Une partie de ces dépenses, considérée comme « hors EDA », était en effet soustraite à l'approbation ministérielle. Enfin une troisième procédure était apparue au fil des années sous la forme de « charges non inscrites » qui n'étaient pas mentionnées dans le document budgétaire.

¹⁶ Cette entité regroupe les activités de l'établissement lui-même, à l'exception de la gestion des fonds d'épargne.

A la suite des interventions répétées de la Cour, une nouvelle présentation budgétaire a été substituée, à partir de 1999, à cette pluralité de documents (état des dépenses administratives dit EDA, hors EDA, charges non inscrites), qui brouillait la lisibilité de l'autorisation budgétaire alors même qu'ils ne retraçaient pas l'intégralité des dépenses administratives et que leur contenu variait d'année en année.

2.- A plusieurs reprises la Cour avait relevé les inconvénients présentés par le mélange, fréquent au sein de l'établissement, d'activités d'intérêt général et d'activités de nature concurrentielle au sein de mêmes structures, nuisible à une bonne compréhension des comptes, à l'appréciation correcte de la rentabilité et à la clarté de la gestion. Cette confusion présentait aussi le risque d'être invoquée à l'encontre de la Caisse comme un facteur de perturbation des conditions normales de concurrence, notamment dans le contexte de l'application des règles européennes.

Des observations de cette nature avaient, par exemple, été présentées lors de l'examen des comptes et de la gestion de CDC Participations, la filiale de capital-investissement de la Caisse, où se retrouvaient rassemblés des investissements dits « contraints », effectués à la demande ou à l'instigation de l'État et à rentabilité très négative, et des activités concurrentielles dans le capital-risque.

Ces deux ensembles étaient totalement hétérogènes : d'un côté, le soutien apporté, dans les années difficiles, au Crédit Lyonnais, la participation de la Caisse à sa première défaillance, l'intervention en faveur de la Banque française du commerce extérieur (BFCE), l'engagement lourd et coûteux apporté, à la demande de l'État, au Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME), puis à la Banque de développement des PME (BDPME), les participations dans le Comptoir des entrepreneurs, le Crédit Foncier, Air France ; de l'autre, des fonds de capital-risque ou visant à développer l'innovation. Les investissements du premier type ont obéré les résultats de 1,6 MdF de 1990 à 1995. Les autres ont apporté une contribution au développement du capital investissement : leur efficacité et leur rentabilité seront jugées à terme, mais elles relèvent, à l'évidence, de techniques de gestion de nature commerciale.

Dans la période récente, la Cour a pu constater qu'une série de mesures de clarification est intervenue, organisant notamment le transfert des participations dites contraintes hors du champ de CDC Participations, vers la « section générale » de la Caisse.

D'une manière plus générale, la Cour a considéré qu'il ne lui incombait pas de se prononcer sur les modalités qui permettraient d'atteindre l'objectif ; mais elle relève que cette préoccupation de clarification est bien à l'origine du projet de création de la filiale CDC-Finance permettant de distinguer clairement les attributions spécifiques de l'établissement public d'une part, où l'intérêt général prédomine, et celles des filiales de la sphère concurrentielle de l'autre. Ce projet est en voie d'aboutissement à la fin de l'année 2000.

3.- De nombreuses rectifications ont également été apportées aux procédures ou modalités de fonctionnement des services.

Une évolution des systèmes d'information, une formalisation des règles d'intermédiation et le renforcement des dispositifs de contrôle des risques ont été mis en œuvre au service des marchés de taux à la suite des observations de la Cour.

Une remise en ordre du GIE SCDC a été entreprise, structure ad hoc constituée pour des raisons de facilité et au champ d'activité très étendu, dont certaines opérations détournaient les procédures budgétaires normales : le GIE prenait ainsi en charge des personnels dont les situations s'accordaient mal avec les règles normalement applicables à la Caisse. Son dépérissement est désormais progressivement organisé.

La Cour avait souligné l'absence de fondement juridique de l'activité de *Gestitres*, filiale chargée du « back office » de gestion des titres des clients de la Caisse : conservation et comptabilisation de leurs valeurs mobilières, traitement des opérations sur titres. Cette situation a été corrigée par la signature d'une convention de mandat par laquelle la CDC lui confie la tenue matérielle des comptes titres. Le cadre comptable de la société a été en outre amélioré.

Un ensemble de mesures est intervenu pour améliorer l'organisation et renforcer la qualité de la gestion des opérations de prêt/emprunt de titres à la suite d'observations de la Cour. Parmi les nouvelles procédures figure le dispositif d'engagement et de signature de CDC-Marchés instaurant un contrôle strict des échelons administratifs sur les opérateurs et définissant les pouvoirs d'engagement de ces derniers par la fixation de limites de marché et de contrepartie. Le suivi du risque de marché sur les contreparties, pour les opérations ayant comme support des actions, a été désormais intégré dans le système de gestion du risque.

Enfin, les OPCVM dédiés, créés pour des raisons principalement fiscales, ont fait l'objet d'un programme de démantèlement comme le préconisait la Cour.

B. – L'amélioration de l'efficacité de l'action publique

La mesure de l'efficacité de l'action publique engagée grâce aux moyens de la CDC a été une des préoccupations essentielles du contrôle ; l'attention des dirigeants du groupe Caisse des dépôts et de la tutelle a ainsi été appelée sur l'organisation, le fonctionnement, les résultats et la stratégie des principales filiales de la Caisse.

1. – La Caisse des dépôts-développement (C3D), filiale à 100 % de la CDC, a pour vocation d'animer, coordonner et contrôler l'ensemble des filiales techniques et immobilières du groupe sur le marché du développement local. Son organisation et son fonctionnement ont appelé plusieurs critiques : insuffisante articulation de la direction de la stratégie avec les autres services, mauvais positionnement du service juridique et fiscal, caractère artificiel du secrétariat général, caractère partiellement injustifié des redevances perçues sur ses propres filiales. La Cour avait enfin considéré que les comptes de C3D pour l'année 1990 n'étaient ni réguliers ni sincères et qu'ils ne donnaient pas une image fidèle de la situation financière de la société.

Au début des années 1990, la situation de l'entreprise a été très difficile : sur six ans, C3D a perdu environ 1 MdF de francs dans des investissements qui se sont révélés aventureux. Une inflexion a commencé à se faire jour à partir de 1994, mais la Cour constatait que le résultat positif dégagé dans les années qui ont suivi demeurait faible. Depuis lors, elle a relevé qu'une profonde réorganisation était intervenue à partir de 1998, avec un recentrage sur les métiers de référence et une articulation nouvelle des services. Un objectif de rentabilité plus ambitieux lui est désormais imposé par le directeur général de la Caisse, comme d'ailleurs à toutes les autres filiales concurrentielles.

2. – Les activités de gestion de patrimoine de SCIC-SA, la société de tête du groupe SCIC lui-même créé en 1954 pour pallier la pénurie de logements de l'après guerre, ont été examinées. La situation financière du groupe est apparue fragilisée après la crise des activités de promotion, qui ont engendré de fortes pertes. Un effet de « ciseaux » pénalise l'entreprise confrontée à une stagnation ou à une faible hausse des loyers avec, parallèlement, une augmentation des

charges de fonctionnement. Dans ce contexte, la Cour soulignait l'intérêt qu'il y avait à trouver des solutions pour compenser l'évolution naturellement défavorable de la gestion patrimoniale.

La CDC estime, pour sa part, que, malgré les pertes enregistrées dans l'activité de promotion, l'effort d'investissement du groupe sur le logement social n'a pas faibli. Elle souligne qu'un effort considérable de gains de productivité a été entrepris, conduisant à un plan social afin de diminuer d'environ 25 % le coût de gestion locative par logement.

3. – La Cour n'a pas été convaincue de la légitimité de la complémentarité de deux activités très différentes regroupées au sein d'une autre filiale de la SCIC, SCIC-AMO, normalement dédiée à l'assistance à maîtrise d'ouvrage mais qui consacrait aussi une part notable de son activité à la gestion locative. Elle estimait que la pérennité de l'entreprise ne pouvait s'apprécier qu'en fonction de son appartenance à la CDC, la compétitivité étant trop souvent liée aux facilités financières offertes aux clients par le groupe.

4. – La stratégie de croissance externe de la Compagnie des Alpes, filiale de la Caisse spécialisée dans les remontées mécaniques, se traduisant par des acquisitions à l'étranger, a mérité une attention particulière de la part de la Cour qui a souligné qu'une telle intervention présentait des risques plus élevés nécessitant un renforcement des procédures de gestion et de suivi. Elle observait aussi que les justifications d'une telle stratégie n'avaient pas été corroborées par l'évolution des comptes consolidés. Elle constatait également que les résultats du groupe étaient augmentés par deux phénomènes : les modalités comptables de l'acquisition d'une société chaque année d'une part, l'amortissement des écarts d'acquisition sur des durées particulièrement longues de l'autre. Enfin les modalités de justification des redevances devaient être corrigées.

Le rapport de cette société pour 1998/1999 fait apparaître une nette progression du résultat net part du groupe ; l'évolution constatée se révèle toutefois décevante en termes d'exploitation dans la mesure où elle intègre de substantielles ventes foncières.

5. – La Cour a enfin, à plusieurs reprises, exprimé des interrogations sur l'intérêt de la présence du groupe dans certains domaines concurrentiels alors que son intervention ne répondait pas aux critères normaux de rentabilité.

A titre d'exemple, elle a constaté que les interventions du groupe SCET dans les activités de stationnement urbain n'avaient pas été couronnées de succès, les capitaux engagés dans SCETAUPARC, filiale spécialisée, ayant été totalement absorbés par la couverture des pertes. Parmi les causes de cet échec, elle a noté le mauvais choix des investissements, souvent moins dicté par une logique économique que par le souci de répondre aux demandes de collectivités concédantes. En réponse, le président de C3D a fait savoir à la Cour que les titres de SCETAUPARC avaient fait l'objet d'une cession en mars 1998.

II. – Le maintien de spécificités contestables

Dans plusieurs domaines, la Caisse continue de se référer à son statut spécial pour déroger aux normes couramment applicables et témoigne de fortes réticences à s'adapter au droit commun.

A. – Les particularités de la comptabilité

1. – La Caisse des dépôts ne présente pas de comptes d'ensemble rassemblant la « section générale » et les fonds d'épargne. Alors que la direction des fonds d'épargne créée en 1992 est dépourvue de personnalité morale et ne constitue qu'une division opérationnelle interne à l'établissement, les états financiers des fonds qu'elle gère sont présentés de manière séparée. L'absence d'un compte d'ensemble place la Caisse en contradiction avec les principes généraux comptables applicables aussi bien au secteur public qu'au secteur privé et comporte des conséquences significatives dans le partage des engagements et des risques entre la « section générale » et les fonds d'épargne.

2. – La CDC tire parti des incertitudes relatives à la nature exacte des normes comptables qui lui sont applicables.

Depuis 1993, elle a affirmé son souhait de se soumettre volontairement à certaines obligations comptables des établissements de crédit : elle a adopté leur plan comptable et les règlements du comité de réglementation bancaire, et produit des états conformes aux normes BAFI (base des agents financiers de la Banque de France).

Mais elle recourt en même temps à des mesures dérogatoires d'une portée étendue (créances douteuses liées à la promotion immobilière, provisionnement des titres de participation, opérations de prêt/emprunt de titres...).

3. – *La Caisse des dépôts n'a pas de commissaires aux comptes mais des « réviseurs comptables »*

Établissement public à statut légal spécial, la CDC n'est pas soumise à l'obligation de certification des comptes qui incombe aux sociétés commerciales. Elle soumet toutefois ses comptes à la réglementation de droit commun en ayant recours à des « réviseurs comptables ». Il est exact que, dans la pratique, ceux-ci effectuent les diligences et présentent des rapports de certification semblables à ceux qui leur incomberaient s'ils exécutaient, en tant que commissaires aux comptes, les missions prévues par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Mais leur intervention n'a pas le caractère obligatoire attaché aux missions de contrôle légal exercées par les commissaires aux comptes. S'agissant de missions contractuelles, la relation entre la Caisse et ses « réviseurs » est de nature différente et n'a ni le poids ni la portée conférés par les règles de droit commun.

4. – *La Caisse dispose d'un comptable public « spécial », le Caissier général.*

La Cour a constaté que, dans la période récente, ce comptable aux attributions déjà atrophiées par l'ordonnance du 28 mai 1816 et par un décret de 1970 exerçait ses fonctions dans des conditions très particulières. En effet, une réforme décidée et mise en œuvre par le directeur général en 1987 et 1988 avait abouti à vider de leur contenu réel les fonctions du caissier général, celui-ci accordant notamment de très larges délégations de compétence aux agents de la direction des affaires bancaires et financières (DABF) pour l'exécution de leurs opérations. Son compte en numéraire ne retraçait pas l'intégralité des mouvements de fonds. Sa comptabilité était en partie simple, comportait des contractions de recettes et de dépenses et présentait de fortes discordances avec la comptabilité du directeur général. Ce compte de gestion, inutilisable et d'ailleurs non utilisé par la Caisse, n'étant pas en état d'être jugé, la Cour a dans un premier temps rejeté les comptes des exercices 1989 à 1993, par un arrêt rendu en 1996.

Depuis lors, un certain nombre d'améliorations ont été apportées qui ont permis à la Cour d'accepter ces comptes en 1999, en les accompagnant d'un certain nombre d'injonctions pour l'avenir.

Toutefois, la question du positionnement du comptable au sein de la Caisse des dépôts n'est pas, à ce jour, réglée. Un projet portant sur la création de grandes régies qui auraient couvert les activités

bancaires de l'établissement a été remis en cause par le projet de création de CDC-IXIS.

Dans ce nouveau cadre qui comporte une redéfinition des tâches et des missions de l'établissement public, les conditions précises de l'exercice de la mission du comptable public devront faire l'objet d'un examen particulièrement attentif, auquel la Cour devra être associée.

B. – Un régime fiscal dérogatoire

La Caisse n'est pas soumise à la fiscalité de droit commun ; en particulier, le régime fiscal de la « section générale » est complexe, hétéroclite et se situe largement en dehors des règles habituelles.

De nombreuses exonérations sont fondées sur des particularités historiques de la Caisse des dépôts. Parce qu'elle a été considérée comme un établissement public à caractère administratif, la CDC n'acquies pas les impôts à caractère « commercial » (impôt sur les sociétés, taxe professionnelle...) normalement dûs par les établissements financiers du secteur concurrentiel. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, elle est toutefois, depuis l'intervention de l'article 41 de la loi de finances pour 1990, soumise à une « contribution représentative de l'impôt sur les sociétés » (3,5 MdF en 1999). Mais cette contribution, même si son montant est d'un ordre de grandeur sensiblement équivalent à celui qui résulterait du calcul de l'impôt sur les sociétés, n'est pas un impôt et à ce titre n'est pas soumise aux règles générales de recouvrement de l'impôt sur les sociétés. La CDC ne relève donc pas du droit de contrôle normal de l'administration fiscale.

La Cour estime nécessaire que soient appliquées à la CDC les règles de fiscalité du droit commun. Le projet de réforme de la Caisse des dépôts, en cours, devrait être l'occasion d'une clarification des règles fiscales applicables aux diverses entités de l'établissement et d'un retour à l'application, pour chacune, du droit commun.

L'assujettissement des opérations relevant de la gestion des fonds d'épargne par la Caisse devrait, à cette occasion, faire l'objet d'un examen particulier. Cette activité, de nature financière, peut être considérée comme répondant au moins en partie aux critères d'une activité lucrative passible des impôts commerciaux. Reste à définir si la Caisse agit, à ce titre, en qualité de mandataire de l'État ou pour son compte propre. Dans le premier cas, elle n'est imposable qu'à raison de sa rémunération, dans le second elle peut l'être à raison de

l'ensemble du chiffre d'affaires et des résultats réalisés. Même si le cadre juridique demeure complexe, la Cour a considéré que plusieurs éléments conduiraient à intégrer les fonds d'épargne dans le champ d'application des impôts commerciaux dûs par la Caisse. La charge fiscale plus élevée qui en résulterait pourrait éventuellement être compensée par une révision des règles applicables au prélèvement effectué par l'État sur les différents fonds de réserve des fonds d'épargne, en rémunération de la garantie qu'il leur accorde. D'une manière générale, les relations financières entre l'État et la Caisse mériteraient un examen d'ensemble, afin de les définir sur des bases claires et stables, alors qu'elles relèvent actuellement d'un régime complexe et changeant comme le montrent les rapports annuels de la Cour sur l'exécution des lois de finances¹⁷.



La Cour prend acte avec faveur des progrès accomplis dans les dernières années dans le sens d'une clarification des modes d'intervention de la Caisse des dépôts et de la révision d'un certain nombre des règles et des procédures qui lui sont applicables.

Elle constate toutefois que la gestion de la Caisse reste marquée par un certain nombre d'ambiguïtés, favorisées par son double caractère d'établissement public et d'institution financière.

Ainsi, l'examen des dépenses de personnel de la Caisse, effectué dans le cadre des enquêtes de la Cour sur la fonction publique de l'État, montre une superposition de régimes indemnitaires dans un système à trois étages (mesures législatives ou réglementaires applicables à l'ensemble de la fonction publique, régime appliqué par le ministère de l'économie et des finances, avantages propres à la Caisse institués par le directeur général et approuvés par la commission de surveillance) et dans un contexte juridique non assuré. La Caisse souligne pour sa part l'importance des problèmes auxquels elle est confrontée du fait de son statut d'employeur de personnels de statut privé en même temps que de personnels de droit public. Elle reconnaît toutefois la nécessité de corriger un système indemnitaire ancien.

La Cour a été informée de la vaste réforme projetée pour le groupe Caisse des dépôts avec la distinction de quatre pôles

¹⁷ Voir par exemple le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 pages 62 et 63 et page 376.

principaux : l'établissement public, chargé à la fois des missions d'intérêt général et des fonctions de pilotage du groupe, CDC-IXIS regroupant les activités financières du groupe dans le secteur concurrentiel, C3D rassemblant les filiales techniques et la CNP dans le domaine de l'assurance des personnes.

La Caisse manifeste ainsi son intention d'inscrire son action autour d'un axe stratégique clairement dessiné dont les lignes de force deviendraient plus lisibles et répondraient beaucoup mieux que dans le passé aux exigences d'une gestion modernisée.

La Cour souhaite que les projets en cours, qui devraient contribuer à la clarification et à une amélioration de l'action publique qu'elle a appelées de ses vœux, soient aussi l'occasion d'une normalisation de l'ensemble des procédures et des règles de fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations et de son groupe.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Au vu de ses 37 interventions auprès de la Caisse des dépôts et consignations entre 1995 et 1999, la Cour constate une amélioration significative de la qualité des procédures et de la gestion de cet établissement. Elle estime toutefois que ces efforts ont vocation à être poursuivis.

Ces efforts devront s'inscrire dans un contexte d'évolution et de clarification du groupe CDC. Ainsi, la création de CDC Finance, désormais dénommée CDC Ixis, vient parachever le processus de filialisation des activités concurrentielles. Cette nouvelle organisation me paraît aller dans le sens de la transparence souhaitée par la Cour. A cet égard, et dans le prolongement de la réponse adressée par la CDC, les critiques de la Cour des comptes envers la Compagnie des Alpes me paraissent injustes ; il ne me semble pas critiquable, bien au contraire, que cette société mène régulièrement des opérations de croissance externe pour conforter sa place de premier acteur mondial dans le secteur des remontées mécaniques de sport d'hiver.

Dans le même temps, l'établissement public, recentré sur ses missions d'intérêt général, se verra doté de structures réformées. Je souhaite en particulier vous informer de la publication au Journal Officiel (28 novembre 2000) de l'arrêté « relatif aux divisions principales du compte de gestion et aux justificatifs des opérations du caissier général de la Caisse des dépôts et consignations ». Ce texte, qui avait été au préalable soumis à la Cour, finalise la réforme de la caisse générale.

S'agissant de la comptabilité de la CDC, je prends acte de la proposition faite par le directeur général d'étudier les conditions dans lesquelles le mandat confié à ses réviseurs comptables pourrait être étendu. D'une manière plus générale, la présentation des comptes de la Caisse des dépôts doit permettre de refléter de manière exacte la situation financière de l'établissement. La poursuite de cet objectif amène à privilégier une présentation séparée des comptes des fonds d'épargne. En effet, l'ensemble des risques afférents à la gestion des fonds d'épargne est supporté in fine par l'État. Les résultats de ces fonds sont par ailleurs assez largement indépendants des

performances de gestion de la Caisse des dépôts, mais résultent en grande partie de décisions relevant des pouvoirs publics (niveau des taux réglementés, conditions des prêts aux organismes de logement social). Dans ces conditions, il n'apparaît pas clairement que la présentation de comptes consolidés incluant les fonds d'épargne apporterait une meilleure compréhension globale du dispositif.

La Cour aborde enfin la question du régime fiscal applicable à la CDC. Sur le fond, et même si la CRIS (contribution représentative de l'impôt sur les sociétés) est équivalente d'un point de vue économique à l'impôt sur les sociétés, il serait préférable que la CDC soit juridiquement soumise au droit commun en matière fiscale. Plusieurs obstacles n'ont pas permis à ce stade d'engager une telle banalisation. Il n'est pas certain, en particulier, que les subventions engagées par l'établissement au titre de ses missions d'intérêt général puissent être assimilées à des charges déductibles au sens fiscal du terme.

Réponse du Président-directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des Dépôts est aujourd'hui, comme le qualifie la Cour, un groupe public qui exerce des missions publiques et d'intérêt général et des activités concurrentielles. Cette spécificité n'est pas nouvelle, mais cette caractéristique est devenue plus apparente avec l'internationalisation des marchés financiers, la libération des échanges, les privatisations et la réduction du poids de l'État national dans le fonctionnement de l'économie. Confrontée à cette évolution, la Caisse des Dépôts a dû s'adapter. Autrefois régulateur du marché financier domestique, elle a perdu cette fonction et en contrepartie s'est ouverte à l'international. De même ses filiales techniques se sont reconverties et cherchent à l'étranger des espaces de développement.

La Cour souligne à juste raison que cette dualité entre les missions publiques et les activités concurrentielles peut devenir source de confusion lorsqu'elles s'exercent au sein d'une même structure, qu'il s'agisse de fixer les objectifs, d'interpréter les comptes, ou de mesurer l'efficacité ou la rentabilité de la gestion. Cette

confusion pouvait également, au titre des règles européennes régissant la concurrence, amener à suspecter la Caisse de subventionner des activités concurrentielles à l'aide de ressources tirées de son statut public.

C'est pourquoi, au printemps 1998, la Caisse des Dépôts a défini un projet stratégique comportant une clarification de son organisation et le renforcement de ses fonctions de pilotage et de contrôle du Groupe. En 2001, toutes les activités concurrentielles seront filialisées, l'Établissement public ne conservant comme activité opérationnelle que les missions d'intérêt général.

Rappel du projet stratégique de la CDC

Les activités concurrentielles

Les activités concurrentielles s'exercent désormais au sein de trois pôles : la banque d'investissement, l'assurance de personnes (CNP), l'ingénierie et les services (C3D).

Ces activités concurrentielles se sont vues assigner un objectif de rendement des fonds propres de 10 %, leur développement devant s'opérer sans distorsion de concurrence, dans des structures clairement identifiées et disposant des moyens nécessaires pour atteindre une taille critique au niveau européen. Elles sont en mesure de nouer des partenariats capitalistiques, de procéder à des acquisitions ou à des échanges de titres, pour assurer leur développement en France et à l'étranger, ce qui n'était pas possible pour l'Établissement public.

La création de CDC Ixis, qui sera opérationnelle en janvier 2001, parachève cette évolution : clef de voûte du pôle banque d'investissement, elle accueille les services de l'Établissement qui exerçaient des métiers financiers concurrentiels (dépositaire, bancaire) ; les autres activités financières déjà filialisées (CDC Marchés, CDC Asset Management, etc ...) lui sont directement rattachées. Au sein du pôle banque d'investissement, l'acquisition de NVEST permet à CDC AM de figurer parmi les vingt premiers gestionnaires mondiaux, tandis que le métier dépositaire développe des partenariats en Espagne et aux Pays-Bas. Ces développements associent les Caisses d'épargne chaque fois qu'elles le désirent, sachant qu'elles sont actionnaires de CDC Marchés, de CDC AM, et le seront, sans doute, de CDC Ixis.

La CNP, forte d'un partenariat consolidé avec la Poste et les Caisses d'épargne, riche d'une offre de produits sans cesse élargie, entend s'ouvrir davantage sur l'international.

C3D enregistre à travers la progression de ses résultats une nette amélioration de la rentabilité de ses fonds propres. La holding s'est réorganisée : avec des effectifs allégés, elle se concentre sur les fonctions de pilotage stratégique du groupe. Les métiers opérationnels regroupés au sein de cinq branches se sont vus, dans le cadre de l'allocation de fonds propres, assigner des objectifs de développement et de rentabilité à moyen terme.

L'Établissement public

L'Établissement public se recentre sur les missions publiques et d'intérêt général qui lui sont imparties, qu'il s'emploie à élargir et pour lesquelles il consent un effort financier important.

Dans ses missions de service public, la Caisse des Dépôts agit sur mandat de l'État.

Au cours de l'année 2000, l'emploi des fonds d'épargne a été étendu à de nouvelles catégories de prêts, dans les domaines des infrastructures, des transports, et de l'environnement. Ces financements à très long terme, mis en place dans le respect du droit communautaire, bénéficieront à hauteur de 10 MdF par an à des grands projets d'intérêt général, que l'initiative privée hésiterait à financer seule.

Dans le cadre de sa mission traditionnelle de protection des fonds de tiers, l'Établissement public accueille désormais l'intégralité des fonds détenus par les notaires pour le compte de leurs clients.

Déjà gestionnaire de 39 caisses et fonds de retraite publics, la Caisse des Dépôts est candidate pour la gestion administrative du fonds national de réserve des retraites, auquel elle a apporté une contribution de 3 MdF.

A travers ses actions d'intérêt général qui sont notamment définies par la nouvelle loi sur les régulations économiques en son article 75, la Caisse des Dépôts cherche à satisfaire des besoins collectifs difficilement pris en compte par le marché ou par l'État.

Ainsi, la Caisse a-t-elle accru ses interventions à partir de ses ressources propres : un pôle « dépôts, épargne et financements

publics » a été constitué. Il est chargé de mettre en œuvre trois programmes prioritaires en faveur du renouvellement urbain, de l'appui aux PME et à l'emploi, et du développement des territoires. Sur 3 ans, de 1999 à 2001, la Caisse des Dépôts entend consacrer plus de 6,5 MdF à des financements en fonds propres.

Le programme Renouvellement urbain permet d'accompagner la relance de la politique de la ville en mobilisant 3 MdF de fonds propres qui s'ajouteront à deux enveloppes de 10 MdF de prêts sur fonds d'épargne.

Avec une enveloppe triennale de 2,1 MdF de fonds propres, le programme PME-Emploi contribue substantiellement au financement en capital des PME et soutient la création de très petites entreprises et d'entreprises d'insertion. Il est complété par un apport de 335 millions au Fonds Public de Capital Risque.

Le programme d'Appui au développement des territoires (900 MF) accompagne les projets intercommunaux et les initiatives locales. En outre, la Caisse consacrera 200 MF en faveur de la forêt.

Enfin dans le cadre de ces programmes, la CDC développe une offre spécifique en matière de nouvelles technologies de l'information autour notamment de CDC-Mercure et des Cyberbases.

Le renforcement des instruments de pilotage et de contrôle

La nouvelle organisation du groupe s'accompagne d'un renforcement des fonctions de pilotage et de contrôle, qui est la contrepartie de la plus grande autonomie des filiales.

- La Direction de la Stratégie, des Finances, du Contrôle de gestion et de la Comptabilité assure le pilotage financier et rassemble l'ensemble des données pertinentes pour suivre la bonne marche du Groupe. Elle a compétence en matière d'allocation de fonds propres et de gestion actif-passif.

- La création en 1999 d'une Direction des systèmes d'information du Groupe met l'accent sur l'importance stratégique de l'informatique dans le développement des métiers. Elle vise également à optimiser l'emploi des ressources en favorisant la réalisation de projets transversaux et le regroupement des achats. Le Groupe a par ailleurs entrepris un effort important d'adaptation à l'Internet.

- *Le Contrôle Général, chargé de la déontologie et de la maîtrise des risques, a vu ses moyens renforcés. Il pilote l'ensemble du dispositif de contrôle des risques à travers un réseau fonctionnel comportant trois niveaux. A la base, le contrôle des risques fait partie intégrante des métiers opérationnels au sein desquels il est exercé de façon indépendante. Il s'agit d'un contrôle permanent, complémentaire des contrôles périodiques exercés par les services d'audit interne et les organes de contrôle externes. Le deuxième pallier se situe au niveau des grands pôles du groupe, qui se dotent d'un comité et d'une direction des risques. Enfin, au niveau central, le Contrôleur Général consolide les risques du Groupe. Ces risques sont de toute nature : financiers (risques de contrepartie, risques de marché), opérationnels (risques liés à la sécurité des biens et des personnes, aux ressources humaines, risques juridique, fiscal ou d'image...).*

- *Enfin, des Comités d'audit ont été constitués au sein des principales filiales (CNP, C3D, CDC Marchés,...) et un Comité d'audit est en voie de création auprès de la Commission de Surveillance de l'Établissement public.*



La Caisse des Dépôts développe avec confiance et résolution son projet stratégique : consciente de l'évolution de son environnement, elle sait que sa légitimité résultera désormais moins de son statut que de sa capacité à répondre aux besoins de ses clients, qu'ils soient publics ou privés.



Remarques relatives aux observations de la Cour

La Caisse des dépôts développement (C3D)

En réponse aux remarques de la Cour concernant la Compagnie des Alpes, il est fait observer que la Compagnie, société cotée au second marché de Paris, a toujours considéré que son marché naturel était l'Europe dans la mesure où 40% de ses clients proviennent de l'étranger. On doit souligner, par ailleurs, que la CDA contrôle en France 20% du marché des remontées mécaniques. La démarche d'acquisitions à l'étranger a été progressive, avec une large place laissée dans l'actionnariat à des intérêts locaux et à des

partenaires. Dans le but de réduire les risques pour la première acquisition, les trois cadres dirigeants qui ont été nommés étaient des professionnels expérimentés, français et issus de sociétés du Groupe CDA.

Pour ce qui concerne la pertinence des comptes consolidés, il faut rappeler que les commissaires aux comptes contrôlent et vérifient la qualité et la transparence des chiffres de la Compagnie des Alpes et ont certifié tous les comptes sans réserve. On peut aussi vérifier la validité des options comptables retenues en affirmant que l'entrée en consolidation ne peut se faire qu'à la date d'acquisition des titres et que l'impact comptable positif ou négatif du changement de périmètre est isolé et chiffré chaque année dans le rapport de gestion. Ces principes sont définis par la COB qui, dans son bulletin n°250 de septembre 1991 (p. 12) précise que « la France a choisi de prescrire la détermination de l'écart de périmètre de consolidation à la date d'acquisition des titres... ». Le CNCC dans son bulletin n°87 de septembre 1992 (p. 486) retient : « Il convient de calculer l'écart de première consolidation à la date d'acquisition des titres, c'est-à-dire à la date à partir de laquelle l'entreprise dont les titres sont détenus devient consolidable ».

En outre, l'amortissement des écarts d'acquisition doit effectivement s'effectuer sur la durée restant à courir lorsque l'activité est assise sur une concession et non pas sur une durée à choisir, comprise entre 20 et 40 ans, qui est la mesure classique pour une société acquise qui ne subit pas cette contrainte. L'amortissement de survalueur devra d'ailleurs, pour certaines sociétés nouvelles à acquérir, s'effectuer sur moins de 20 ans si la concession arrive à terme avant ce délai.

Il convient de rappeler, enfin, que les résultats du Groupe CDA sont en progression régulière, la rentabilité des capitaux propres a évolué de la façon suivante :

- 8,9 % en 1996-1997
- 10,5 % en 1997-1998
- 12,1 % en 1998-1999
- 13,5 % en 1999-2000

Pour ce dernier exercice, le résultat net part de Groupe a progressé de + 26,3 % pour atteindre 111,4 MF.

Les particularités de la comptabilité

2.2.1. *Si la Caisse des Dépôts ne présente pas de comptes d'ensemble rassemblant la « section générale » et les fonds d'épargne, cette particularité comptable est la conséquence du mandat confié par l'État à la Caisse des dépôts pour la gestion de fonds d'épargne. En effet, malgré l'absence de personnalité morale des fonds d'épargne, il s'agit bien d'un groupe d'activités homogènes régies par les règles tout à fait spécifiques : non-fiscalisation, gestion au franc le franc par la CDC, établissements de conventions entre la Caisse et l'État sur les modalités d'intervention de ces fonds, etc. La CDC n'ayant aucun droit au résultat des fonds d'Épargne ni à leur actif net, la présentation de comptes séparés est conforme aux principes généraux comptables dès lors que cette présentation donne une meilleure représentation des engagements et des risques respectifs de la Caisse et de l'État. De plus, elle évite des commentaires nécessairement complexes sur des comptes d'ensemble et qui, de toute façon, impliqueraient de redévelopper les deux séries de comptes.*

2.2.2. *En matière de normes comptables, la Caisse ne considère pas qu'elle recourt à des mesures dérogatoires de portée étendue ; en revanche, elle s'efforce, dans un souci de prudence, d'arrêter des règles plus précises ou plus pertinentes face aux situations réelles qu'elle doit traduire dans ses états financiers :*

- *Créances douteuses liées à la promotion immobilière : la Caisse s'est toujours efforcée d'appliquer les principes de prudence à partir de « bilans » financiers réalisés opération par opération mais aussi à partir des effets que pourrait engendrer une situation dégradée globale des partenaires promoteurs de ces opérations ;*

- *Provisionnement des titres de participation : la méthode retenue par la Caisse est, comme il se doit, assise sur la valeur d'usage de la quote-part des capitaux propres à laquelle il est prévu d'adjoindre des éléments disponibles d'appréciations complémentaires des risques. Cette méthode est appliquée de manière constante et décrite dans ses généralités à l'annexe des comptes.*

- *Opérations de prêts/emprunts de titres : la loi de 1987 définit un cadre législatif, essentiellement fiscal pour les opérations financières dites de prêts/emprunts de titres avec un champ d'application limité. Ce texte n'interdit pas, a contrario, la pratique des prêts/emprunts de titres hors du champ limité défini par la loi, sous réserve que ces opérations soient régies par des conventions*

juridiques bilatérales pouvant présenter des caractéristiques de sécurité juridique équivalentes au cadre législatif.

2.2.3. La Caisse des Dépôts n'a pas de commissaires aux comptes mais des réviseurs comptables. En effet, de par son statut légal spécial, la Caisse des Dépôts n'est pas soumise, de par la loi, à l'obligation de demander la certification de ses comptes à des commissaires aux comptes. Malgré cela, elle demande à des réviseurs d'émettre une opinion sur les comptes qu'elle produit. Ces réviseurs sont des commissaires aux comptes qui sont soumis aux règles professionnelles de leurs compagnies. A ce titre, ils procèdent aux diligences et émettent les rapports selon les normes en vigueur. Ils sont, par ailleurs commissaires aux comptes de plein exercice des principales filiales. Là où ce n'est pas encore le cas, un plan d'unification des mandats vise à faire désigner, comme commissaire aux comptes, dans toute filiale d'importance significative, au moins l'un des deux réviseurs de la Caisse. Leur connaissance du Groupe s'en trouvera améliorée, l'établissement des comptes consolidés sera facilité et accéléré. La Caisse considère donc que les comptes qu'elle présente et publie sont assortis de visas donnant un confort du niveau des règles de droit commun. Ces normes françaises sont par ailleurs conformes aux normes internationales de l'IFAC (International Federation of Accountants).

Au-delà de l'opinion des réviseurs, il est vrai que la législation française a prévu des missions connexes pour les commissaires aux comptes, telles que la surveillance des conventions dites réglementées ou des mesures concernant la prévention des entreprises en difficulté, et que ces missions n'ont pas été incluses dans celles confiées aux réviseurs de la Caisse. La CDC est prête à étudier une extension du mandat confié à ses réviseurs afin d'intégrer les missions connexes prévues par la loi.

2.2.4. Le Caissier Général. Comme le mentionne la Cour, le Caissier n'est pas comparable à un comptable public de plein exercice puisque certaines attributions habituellement reconnues à ce dernier ne lui sont pas dévolues. Ainsi, il n'est pas responsable du recouvrement des recettes, il ne tient pas la Comptabilité de l'Établissement et dès lors les comptes qui le concernent sont intégrés dans l'ensemble plus large de la Comptabilité générale de la CDC. En qualité de Caissier, il tient une comptabilité en partie simple, limitée à l'exercice, et ne dispose pas d'une période complémentaire pour effectuer les régularisations qui peuvent s'imposer. Dès lors le compte

de gestion qu'il doit produire est d'une nature particulière puisqu'il ne reprend qu'une faible partie des comptes ouverts dans la Comptabilité générale de l'Établissement.

Pendant la période sous revue, l'Établissement a dû s'adapter aux évolutions de place et se conformer à certaines dispositions réglementaires sans que celles-ci s'imposent au Caissier général : réforme des marchés financiers, nouveaux instruments financiers, réglementation bancaire, BAFI, SIT (Système Interbancaire de Compensation), RELIT (système de règlement livraison de titres), Cahier des Charges de la Sicovam, Cahier des charges du dépositaire d'OPCVM etc... Il en est résulté des difficultés croissantes pour maintenir une logique organisationnelle reposant sur le maintien de structures administratives dédiées au Caissier général avec la nécessité de bâtir une organisation reposant sur des filières de traitement d'opérations dictées par les systèmes et réformes de place.

Enfin, historiquement, l'intervention du Caissier général se justifie par la nécessité d'assurer une protection particulière des fonds ou valeurs déposés à la CDC. Cette intervention qui conserve toute son actualité pour certains fonds ou valeurs se justifie moins ou pas pour des valeurs déposées par exemple par des contreparties bancaires françaises ou étrangères qui nouent avec la CDC des relations dans le cadre de contrats privés reposant sur des normes internationales et relevant de juridictions qui peuvent se situer hors du territoire national.

Les réponses qui ont pu être apportées par la CDC pour faire face à ces évolutions ont été parfois pragmatiques. L'Établissement partage cependant l'avis de la Cour sur la nécessité d'une remise à plat des conditions d'intervention du Caissier général. Tel était le sens de sa demande d'une réflexion commune avec la Cour des comptes.

C'est ainsi que la réorganisation de la Caisse générale a commencé dès 1999 avec une extension du contrôle du caissier sur la totalité du périmètre budgétaire de l'établissement public et la reprise de certaines activités d'exécution de la DABF, notamment la caisse de l'Établissement public pour les paiements manuels sur les comptes centraux de trésorerie, les activités de rapprochements bancaires et la comptabilité du numéraire.

Cette réforme s'est poursuivie en juillet 2000 avec la reprise de la gestion de trésorerie à J/J+ 1 de l'Établissement public, la mise en place d'un back-office titres de l'Établissement public, le renforcement

des activités de contrôle : contrôle des risques et contrôle des activités sous-traitées ou déléguées.

Pour les activités que le Caissier général continuera à confier à des services ordonnateurs de l'Établissement public, il sera créé des régies de recettes et de dépenses.

Ainsi, il sera créé, au 01/01/2001, des régies d'avances et de recettes à la direction du bancaire réglementé (DBR) et à la branche retraite à Bordeaux (BCR) pour l'exécution du numéraire pour la clientèle réglementée dès lors que le décret et l'arrêté relatifs aux régies ont été signés par les ministres en mai dernier.

A la place de la régie titres qui était prévue initialement, le Caissier général sous-traitera en mandat étendu sa fonction de conservation des titres à CDC Finance. La mise en place d'un back office à la Caisse générale permettra au Caissier général de centraliser les ordres de l'Établissement public, de les transmettre au dépositaire CDC Ixis. Il contrôlera la comptabilité matière délivrée par le dépositaire et contrôlera les flux d'informations comptables. De plus, il effectuera le rapprochement contradictoire des ordres, le rapprochement des stocks entre la CDC et le dépositaire et le contrôle des OST. Il suivra également le règlement/livraison, le traitement des suspens et la valorisation du portefeuille.

La convention de mandat de gestion étendu, en cours d'élaboration avec CDC Finance, ne réduit en rien la responsabilité du Caissier général. La création de CDC Ixis ne remet donc pas en cause les fonctions statutaires du Caissier général. La responsabilité du Caissier général est centrée désormais sur les avoirs propres de l'Établissement et sur la clientèle réglementée, à l'exclusion de la clientèle concurrentielle.

S'agissant du compte de gestion du Caissier général, dès lors que le nouvel arrêté relatif aux divisions principales du compte de gestion et aux justificatifs des opérations du Caissier général de la Caisse des dépôts et consignations aura été signé par le ministre des finances et publié, le compte de gestion numéraire du Caissier général sera produit par la comptabilité de trésorerie du Caissier général après la période complémentaire, comptabilité en partie double qui suit le plan comptable des établissements de crédits, conformément à l'article 1 du nouvel arrêté.

A l'issue de cette réorganisation, le Caissier Général retrouvera dans le cadre de l'établissement public, l'intégralité des compétences qui lui ont été confiées par l'Ordonnance de 1816.

Le régime fiscal dérogatoire

La Cour suggère que la Caisse des Dépôts soit soumise à la fiscalité de droit commun, qu'il s'agisse de la Section Générale ou des fonds d'épargne. Il est exact que l'établissement public bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire mais il convient d'apporter les précisions qui suivent :

- Les filiales concurrentielles de la CDC sont toutes assujetties à l'impôt au même titre que toutes les autres entreprises ;

- L'établissement public (hors fonds d'épargne) paye une contribution financière à l'État qui est tout à fait comparable à celle qui résulterait d'un assujettissement à l'impôt sur les sociétés de droit commun ; en outre, il convient de souligner que ce régime fiscal particulier ne permet pas l'intégration fiscale entre les filiales et l'établissement public ce qui lui interdit la possibilité d'imputer à son niveau des déficits fiscaux créés par ses filiales ; enfin, la réforme en cours, qui conduit à rendre à l'établissement public sa vocation d'origine en le recentrant sur l'intérêt général, nous paraît atténuer la portée de la demande de la Cour qui se référait à une situation où les activités publiques étaient mélangées avec les métiers concurrentiels au sein de l'établissement public ;

- les fonds d'épargne étant gérés à prix coûtant par la CDC dans le cadre d'un mandat confié par l'État, leur fiscalisation soulève des questions de principe qu'il appartient à l'État de trancher.

Réponse du Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

La Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations a pris connaissance du projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes du rapport sur l'évolution de la Caisse

des dépôts et consignations et de son groupe. Elle prend acte des observations de la Cour et des recommandations que celle-ci a formulées à l'occasion des contrôles qu'elle a effectués et qui ont permis, ou accompagné, des réformes, modifications de procédures ou des rectifications de la gestion lorsqu'elles sont apparues nécessaires.

Le Président de la Commission de surveillance a pu constater que le directeur général de la Caisse des dépôts a largement tenu compte des observations de la Cour, tant pour rénover l'organisation et les procédures de la Caisse que pour améliorer l'efficacité de son action.

La Commission de surveillance, convaincue de la nécessaire clarification de l'organisation de la Caisse, a approuvé le Directeur Général dans son action de recentrage des activités de l'Établissement public sur les missions d'intérêt général, dans l'objectif de les développer. Elle a également approuvé la filialisation de l'ensemble des activités concurrentielles du groupe CDC avec la création de CDC Finance, désormais CDC Ixis, qui sera opérationnelle en janvier 2001.

La Commission de surveillance, attentive à la dimension sociale de ce projet, se félicite que le Parlement ait permis aux collaborateurs de la CDC d'exercer leur activité dans CDC Ixis tout en conservant aux agents de droit public leurs garanties statutaires à l'instar de ce qui a été fait pour la CNP en 1992.

L'entrée en vigueur, dès décembre 2000, de la présentation sous un nouveau format des états de synthèse sociaux et consolidés permettra, quant à elle, une comparabilité améliorée des états financiers de CDC Ixis avec les autres établissements financiers.

La Commission de surveillance note enfin avec satisfaction que la réforme de la Caisse générale, commencée en 1999, conduira le Caissier général à retrouver, dans le cadre de l'établissement public, l'intégralité des compétences prévues dans l'ordonnance de 1816.

Les fonds d'épargne ont été placés sous la surveillance spéciale du Parlement au travers de la Commission de surveillance, tenue par la loi de vérifier les comptes et l'état de la caisse. La sécurité des fonds d'épargne figure au premier plan des préoccupations de la Commission, qui apprécie qu'ils se soient dotés de nouveaux dispositifs comptables et financiers pour renforcer la solidité de leur bilan et se félicite de l'élargissement de leurs emplois intervenu en cours d'année 2000 et qu'elle appelait des ses vœux. La Cour relève

que la Caisse des dépôts ne présente pas de comptes d'ensemble rassemblant la « section générale » et les fonds d'épargne. Cependant le Président de la Commission de surveillance approuve cette présentation séparée des comptes, s'appuyant sur le fait que leur gestion répond à des règles spécifiques, bien que la personnalité morale ne soit pas reconnue aux fonds d'épargne.

La Cour suggère que la Caisse des dépôts, établissement public à statut légal spécial, soit soumise à la fiscalité de droit commun. Il semble que ce soit au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie qu'il revienne de répondre à cette observation. Il convient toutefois de souligner la faible incidence financière d'une telle banalisation.

Enfin, la Commission de surveillance est attentive aux évolutions de la Caisse des dépôts développement (C3D) et tout particulièrement du groupe SCIC. Elle suit avec attention les effets de la réorganisation visant au recentrage sur ses métiers de référence et à une articulation nouvelle des services.

La Commission de surveillance note avec faveur que l'action de la Caisse des dépôts s'inscrit dorénavant dans un projet stratégique reposant sur la clarification de son organisation et le renforcement des fonctions de pilotage et de contrôle de l'ensemble de son groupe. Elle a, pour sa part, le projet de constituer un comité d'audit auprès d'elle.

L'indemnisation des conseillers prud'hommes et l'organisation des élections prud'homales

Les conseils de prud'hommes, réorganisés et généralisés à l'ensemble du territoire par la loi du 18 janvier 1979, modifiée en 1982 et 1986, traitent l'essentiel du contentieux des conflits individuels du travail. Ces 270 « juridictions électives et paritaires » (article L. 511-1 du code du travail) sont composées d'un nombre égal de salariés et d'employeurs élus pour cinq ans.

Les crédits relatifs aux conseils de prud'hommes sont inscrits, les uns dans le budget du ministère chargé du travail (organisation des élections ; formation des conseillers prud'hommes ; dépenses liées au conseil supérieur de la prud'homie), les autres dans celui du ministère de la justice (indemnisations versées, suivant les cas, soit aux conseillers prud'hommes soit aux entreprises qui les emploient ; dépenses de fonctionnement analogues à celles de toute juridiction).

Les contrôles les plus récents de la Cour ont porté sur l'organisation des élections prud'homales de 1997 et, dans le cadre de l'enquête sur la gestion administrative et financière des cours et tribunaux judiciaires (88 juridictions de tous niveaux ont été contrôlées, au total, dans le ressort de cinq cours d'appel), sur tout ou partie des dépenses d'indemnisation de plus de vingt conseils de prud'hommes.

I. – Les conditions d'indemnisation des conseillers prud'hommes

Les dépenses d'indemnisation ont représenté, au cours de la dernière mandature des conseils de prud'hommes (1993-1997), un peu plus de la moitié du total des dépenses spécifiques à ces juridictions (élections, formation, indemnisations, frais de fonctionnement du

conseil supérieur de la prud'homie). Elles sont globalement passées de 86,9 MF en 1992 à 140,7 MF en 1997.

La Cour a relevé les retards pris par l'administration centrale, dans de nombreux domaines, pour faire évoluer les dispositions du code du travail relatives aux indemnités ainsi que la fréquente inadéquation, sur le plan technique et juridique, des textes relatifs à ce sujet. Elle a constaté, dans plusieurs cas, l'utilisation de procédés irréguliers pour adapter le code (modifications par voie de circulaires) et, dans d'autres cas, une absence totale d'adaptation à l'évolution des activités prud'homales (règles relatives aux frais de déplacement par exemple). Le dispositif d'indemnisation actuel apparaît, pour ces raisons, lourd à gérer et, pour partie, difficile à contrôler. Il n'est pas suffisamment protégé, non plus, contre les risques d'abus. S'y juxtaposent des prises en charge difficilement vérifiables dans tous leurs éléments (notamment dans le cas des remboursements aux entreprises) et, compte tenu de la nécessité de chercher à contenir l'évolution du coût global des indemnités, des règles d'une très grande sévérité. Les conseillers prud'hommes restent ainsi les seuls collaborateurs de l'État dont les indemnités kilométriques sont toujours payées au taux du dernier arrêté d'application du décret du 10 août 1966 (décret abrogé en 1990) et les vacations horaires de ceux des conseillers qui sont dédommagés par ce moyen n'ont pas été revalorisées depuis 1994. Le taux de base de ces vacations est devenu inférieur au taux horaire du SMIC.

Les crédits destinés à l'indemnisation de la participation aux activités juridictionnelles servent parfois, en contradiction aussi bien avec les textes applicables qu'avec la règle de spécialité des crédits budgétaires, au financement de la participation à divers types de formations (actions menées à l'initiative de certaines cours d'appel notamment). De ce fait, des dépenses de formation des conseillers prud'hommes se trouvent imputées dans deux budgets ministériels distincts puisqu'aux dépenses réglées par le ministère chargé du travail (38,43 MF en 1999) s'ajoutent, sans possibilité de vue d'ensemble ni de transparence comptable, celles qui sont mandatées, à tort, sur les crédits du ministère de la justice. Le principe de l'adaptation de l'offre de formation à l'évolution des besoins n'est naturellement pas contesté mais il n'est pas satisfaisant qu'il n'y ait pas eu, parallèlement à l'évolution des pratiques, modification des dispositions d'application de l'article L. 514-3 du code du travail (« L'État organise, dans des conditions fixées par décret, la formation des conseillers prud'hommes et en assure le financement »). Il est

rappelé que la formation des conseillers prud'hommes a donné lieu, dans le rapport public de l'année 1994, à une observation particulière (pages 81 à 97).

La Cour a noté qu'une meilleure organisation générale aurait dû permettre d'éviter plusieurs types de surcoûts (inéligibilités et cessations d'activité non relevées à temps par exemple) et qu'un volume élevé de dépenses supportées par l'État n'a pas pour contrepartie des heures d'activité juridictionnelle effective. Tel est le cas notamment, lorsqu'est remboursée à l'entreprise une journée entière de salaire, charges sociales comprises, quelle que soit la durée d'absence pour travaux prud'homaux ou lorsque le dédommagement des temps d'absence aboutit, dans le cas de conseillers travaillant dans un autre ressort que celui dans lequel ils ont été élus, à ce que la moitié des paiements dus aux entreprises, voire davantage, ne corresponde qu'à des temps de déplacement. Il n'est donc pas surprenant, dans un tel contexte, que la dépense globale augmente plus vite que le contentieux à traiter ou que les rémunérations prises en compte pour le remboursement des salaires maintenus.

Il a été relevé également que le code du travail édicte, pour les conseillers prud'hommes, des contraintes qui n'existent pas pour d'autres catégories de magistrats élus (obligation, par exemple, de renouveler le serment après chaque élection) et que ces contraintes, dont l'utilité n'apparaît pas, se traduisent par des coûts improductifs.

La Cour a constaté, enfin, que la répartition actuelle des responsabilités entre les deux ministères principalement concernés par les conseils de prud'hommes ne favorisait pas l'adaptation des règles dépassées ni de celles qui viendraient à apparaître inutilement onéreuses. Elle se caractérise, en effet, sauf exception, par une dissociation entre l'administration responsable des textes (ministère chargé du travail) et celle qui, au travers des dépenses d'indemnisation, supporte la plus grande partie des effets budgétaires de ces derniers (ministère de la justice). Il importerait donc, puisque les deux administrations concernées se déclarent attachées au maintien de la dualité de compétences actuelle, qu'elles en compensent les divers risques par un degré élevé de coopération.

La Cour a noté que, depuis le début des contrôles, la chancellerie a rappelé les règles applicables dans diverses circulaires et que la nomenclature budgétaire a été adaptée pour mieux correspondre aux diverses catégories d'indemnisations qui sont en place depuis 1982. Une adaptation du code du travail reste cependant

nécessaire aussi bien pour clarifier les responsabilités respectives, en ce domaine, entre les chefs de greffe et les chefs de juridiction que pour mieux préciser les règles d'indemnisation applicables. Il serait nécessaire, également, que l'informatique soit davantage utilisée pour fournir les états les plus utiles au contrôle ainsi qu'à la bonne compréhension des raisons de l'évolution de la dépense.

II. – L'organisation des élections prud'homales

La Cour avait contrôlé l'utilisation des crédits ouverts pour le scrutin prud'homal du 9 décembre 1992. Elle avait alors relevé, dans un référé de novembre 1994 au ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, une préparation insuffisante des opérations préélectorales, la non utilisation du fichier du centre national de transmission des données sociales pour le recensement des salariés électeurs, la mise à disposition prématurée des crédits, les conditions contestables dans lesquelles avaient été conclus les marchés d'informatique et de communication, la mauvaise qualité des informations fournies aux préfetures et aux mairies par le serveur télématique *Prudstat*.

Le ministre indiquait en réponse à la Cour que les difficultés des mairies pour les opérations préélectorales seraient prises en considération. Il annonçait qu'il étudierait les modalités techniques de nouveaux rapprochements avec les déclarations annuelles de données sociales (DADS), qu'il tiendrait compte des observations de la commission spécialisée des marchés et de la Cour sur la nécessité de favoriser le jeu de la concurrence pour les prestations de services.

La Cour a contrôlé l'organisation des dernières élections générales des conseillers prud'hommes, du 10 décembre 1997.

A. – Les améliorations constatées

a) Le rythme d'utilisation des crédits pour le scrutin de 1997 a été plus « lissé » que pour celui de 1992, ce qui a réduit le montant des crédits inutilement ouverts. Le ministère reconnaît néanmoins que près de 100 MF ont été stérilisés en 1996.

Taux d'engagement des crédits ouverts

Exercices	Élections déc. 1992	Élections déc. 1997
n - 2	5,72 %	3,45 %
n - 1	13,48 %	43,02 %
n	83,64 %	71,97 %

Les taux d'ordonnancement, qui avaient été de 1,33 % des crédits ouverts en 1990, 4 % en 1991 et 81,96 % en 1992, ont été, cette fois, de 0,69 % en 1995, 21,66 % en 1996 et 54,49 % en 1997.

b) Le coût d'organisation des élections avait fortement augmenté pour le scrutin de 1992. Il s'est stabilisé, en francs courants, pour celui de 1997.

Coût d'organisation des élections

Élections	Coût total (MF)	Nombre d'électeurs (milliers)	Coût par électeur (en francs)
déc. 1987	273,00	13 112	20,82
déc. 1992	374,94	14 787	25,36
déc. 1997	401,42	15 767	25,46

c) Le ministère a cherché à mieux maîtriser les opérations informatiques ; l'assistance à la maîtrise d'ouvrage a facilité le contrôle des opérations de constitution des listes électorales. Alors qu'en 1992, la passation des marchés avait été altérée par des irrégularités dénoncées tant par la Cour que par la commission des marchés et par le service d'information et de diffusion du Premier ministre, une certaine amélioration a pu être constatée en 1997 quant au respect des procédures et à la mise en concurrence. Des progrès restent à faire néanmoins pour une exacte application du code des marchés publics, ainsi que l'a reconnu la préfecture de Paris dont les opérations sur crédits délégués ont été vérifiées elles aussi.

B. – Les difficultés qui persistent

a) L'organisation générale du scrutin s'est encore inscrite dans un calendrier trop serré, ce qui a créé des difficultés pour définir les besoins. La mauvaise évaluation de ceux-ci a ainsi entraîné une

augmentation en cours d'exécution de 39 % du montant des lots de routage des imprimés et cartes d'électeurs (5,47 MF). Le ministère a dû aussi passer dans de mauvaises conditions un marché informatique de 190 MF. Il a indiqué à la Cour qu'il envisage d'allonger les délais d'organisation du prochain scrutin prud'homal.

b) Pour la constitution du fichier électoral, l'utilisation du fichier issu des déclarations annuelles des données sociales (DADS) n'est toujours pas effective. L'évaluation précise des coûts et des économies qu'induirait ce procédé n'a pas encore été conduite.

c) Le coût de la campagne de communication avant le scrutin, qui avait fortement augmenté en 1992, n'a pas diminué (35,89 MF pour le scrutin de 1997, contre 25 MF pour celui de 1987 et 34 MF pour celui de 1992).

L'effort d'information a contribué à améliorer la qualité et la fiabilité des listes électorales. En revanche, la sensibilisation au vote n'a pas empêché une nouvelle dégradation du taux de participation :

Taux d'abstention aux élections prud'homales

Collège	1979	1982	1987	1992	1997
Salariés	36,7 %	41,4 %	54,0 %	59,7 %	65,6 %
Employeurs	51,6 %	52,1 %	65,9 %	74,4 %	79,0 %
Ensemble	36,8 %	41,4 %	54,1 %	60,4 %	67,0 %

Il est clair que la désaffection pour un scrutin que la France est l'un des rares pays à organiser procède aussi de facteurs structurels. Le ministère assignait toutefois lui-même à la campagne de communication, dans le cahier des charges de l'appel d'offres, le double objectif de mobiliser les déclarants et les électeurs potentiels au niveau atteint en 1992 et d'améliorer le taux de participation.

Il ressort des études d'impact réalisées après le scrutin que la campagne n'a pas incité les électeurs à voter. Sont ainsi mentionnés par le ministère, par le service d'information du Gouvernement ou par les « post-tests » l'inadaptation du ton de la campagne, jugée convaincante par un tiers seulement des salariés et des employeurs, les inconvénients du choix fait de privilégier la campagne télévisée, la faible place laissée aux relais d'opinion.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

L'indemnisation des conseillers prud'hommes

Dans le cadre de ses contrôles, la Cour fait valoir que la répartition actuelle des responsabilités entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et la Chancellerie ne favoriserait pas l'adaptation des règles dépassées ni de celles qui viendraient à apparaître inutilement onéreuses.

Il convient d'abord de rappeler que les compétences sont réparties selon une règle clairement établie :

- il incombe au ministère de l'Emploi et de la solidarité, de prendre en charge les questions relatives à la formation des conseillers prud'hommes et à l'organisation des élections prud'homales, ainsi que d'assurer le secrétariat du Conseil Supérieur de la prud'homie ;

- il appartient à la Chancellerie de prendre en charge les autres questions et notamment de gérer l'ensemble des aspects relatifs au fonctionnement de la juridiction.

Dans chacun de leurs domaines de compétence, les ministères disposent de l'initiative en matière de modification des textes même si ceux-ci sont effectivement inclus dans le Code du Travail.

Concernant la formation des conseillers prud'hommes, il doit être rappelé qu'après le vote de la loi Boulin en 1979, son organisation avait été confiée dans un premier temps aux présidents de Cours d'appel. Le système en vigueur a été institué en 1981 puis complété en 1982 afin de mieux répondre aux besoins exprimés par les conseillers prud'hommes. Depuis lors, les crédits de formation gérés par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne couvrent que le financement de la formation et non pas le remboursement à l'entreprise de la rémunération. Celui-ci est imputé sur le fond de la formation professionnelle.

Par ailleurs, à la suite du rapport public de la Cour de 1994, des modifications importantes sont intervenues. Elles ont permis une revalorisation significative du montant journalier de la subvention accordée aux organismes de formation, une plus grande transparence

dans l'utilisation des crédits alloués ainsi que la mise en place de procédures de contrôle renforcées afin de mieux s'assurer de la bonne exécution des conventions passées avec les organismes.

Les formations assurées par les Cours d'appel visent à "sensibiliser les conseillers prud'hommes aux problèmes rencontrés par le juge d'appel" et n'entrent pas dans le cadre des dispositions relatives à la formation des conseillers prud'hommes, destinées plus particulièrement à la formation des conseillers élus pour la première fois.

Un groupe de travail s'est mis en place pour étudier l'amélioration des modalités de formation des conseillers prud'hommes. La mise en place de ce groupe de travail auquel sera associée la Chancellerie sera l'occasion de prendre en compte les besoins nouveaux et les difficultés dont la Cour a fait état.

La répartition des effectifs des conseils de prud'hommes et les frais de déplacement, sujets de la compétence de la Chancellerie, devraient également faire l'objet de concertation.

Les modifications qui ont été apportées tant au niveau de l'organisation qu'au niveau du fonctionnement des conseils de prud'hommes au cours des années passées, montrent que le travail mené conjointement par la Chancellerie et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a permis d'engager la modernisation de cette juridiction, sans que la répartition des compétences entre les deux ministères y fasse obstacle. Ainsi que le recommande la Cour, la coopération déjà établie entre les deux ministères principalement concernés par les conseils de prud'hommes doit être renforcée pour mener à bien l'ensemble des sujets à traiter.

L'organisation des élections prud'homales

A titre liminaire, il convient de préciser que le ministère de l'emploi et de la solidarité a la responsabilité d'organiser les élections prud'homales, opération consistant à renouveler tous les cinq ans les 14 646 sièges de conseillers prud'hommes répartis dans 271 conseils; chaque conseil étant formé de 5 sections (industrie, commerce et services commerciaux, agriculture, activités diverses et encadrement) composées paritairement de conseillers élus du collège employeur et de conseillers élus du collège salarié.

Cette opération, dont la préparation se déroule sur une période minimum de 3 ans, consiste, à partir d'un système d'information

centralisé, à établir les listes électorales prud'homales sur la base des déclarations adressées par les employeurs et par les salariés involontairement privés d'emploi. En 1997, le ministère a contacté 6 468 300 déclarants pour leur adresser soit une déclaration pré-établie, soit un formulaire d'inscription vierge. A l'issue des différentes opérations d'enregistrement et de corrections des 2 635 000 déclarations reçues et après clôture des listes électorales par les mairies, 14 805 961 électeurs ont été inscrits dans le collège salariés et 928 042 électeurs ont été inscrits dans le collège employeurs.

Il s'agit pour le ministère de mener à bien un projet lourd et complexe en raison de la diversité des tâches à accomplir, du nombre et de la variété des intervenants, du volume considérable des informations à traiter, de la tension permanente et du caractère impératif des délais à respecter.

Dans son rapport, la Cour admet que des améliorations ont pu être constatées par rapport au déroulement de l'opération précédente, notamment en matière de gestion des crédits, de maîtrise des coûts, de respect des procédures dans le cadre du code des marchés publics et de maîtrise des opérations informatiques.

Elle relève cependant, quelques difficultés que le ministère n'aurait pas correctement résolues. La Cour constate en particulier le calendrier très serré de l'opération auquel elle impute les problèmes rencontrés lors de l'exécution du marché d'impression et routage, et lors de la passation du marché de maîtrise d'œuvre informatique.

Il est exact que les opérations se sont déroulées dans un calendrier très contraint, mais la nature même du projet implique des délais très courts (nécessité de placer la date de photographie de l'électorat à une date pas trop éloignée du scrutin, respect des périodes de consultation et de correction des listes, respect des délais de recours contentieux). Afin de mieux lisser la charge de travail, le ministère a prévu d'étendre les délais de préparation de l'opération pour la prochaine échéance en recrutant au plus tôt les équipes dédiées au projet.

Toutefois, il convient de préciser que les difficultés rencontrées dans l'exécution du marché d'impression et routage ont eu pour origine une connaissance partielle des paramètres de l'opération précédente, en raison du statut particulier de l'Imprimerie Nationale

pendant cette période, ne rendant pas nécessaire la contractualisation des quantités de documents commandées et leur nature exacte.

Le problème du marché de maîtrise d'œuvre informatique est différent. La passation de ce marché a donné des résultats satisfaisants, malgré un premier résultat imprévisible. En effet, une première procédure, respectant les délais prévus au code des marchés publics, a abouti à la réception d'une seule offre. Le ministère a donc décidé de passer en urgence un deuxième avis d'appel public à la concurrence. Cette procédure exceptionnelle a ainsi permis la remise de 3 offres complètes et une réelle mise en concurrence.

Pour parer à d'éventuelles difficultés du même type, fort de l'expérience de 1997, le ministère a décidé pour les élections de 2002 de laisser plus de temps aux sociétés pour construire leurs offres.

La Cour note également la non utilisation du fichier issu des déclarations annuelles de données sociales (DADS). Sur ce point, le ministère signale qu'il utilise déjà les sources de ce fichier pour pré-établir les déclarations des employeurs relevant du régime général afin de faciliter leur travail. En revanche, il n'a pu obtenir que la déclaration prud'homale soit intégrée à la DADS permettant ainsi à l'employeur de n'effectuer qu'une seule déclaration.

Enfin, la Cour relève l'absence de diminution du coût de la campagne de communication par rapport au précédent scrutin et met en parallèle l'augmentation du taux d'abstention pour s'interroger sur l'adéquation de la campagne aux objectifs fixés par le ministère.

Il convient de préciser que des moyens importants ont été mis en place pour assurer un service d'assistance téléphonique de qualité, qui a accueilli plus du double des appels reçus lors de l'élection précédente, tout en restant dans une enveloppe globale de dépenses identique (en francs courants) à 1992.

La campagne de 1997 avait deux objectifs majeurs, l'incitation à la déclaration et l'incitation au vote. L'objectif concernant la première phase de l'opération relative à l'incitation à la déclaration a été atteint. S'agissant de l'incitation au vote, la campagne n'a pu redresser la courbe des abstentions. Elle ne peut cependant être tenue pour responsable de cette tendance relevant de phénomènes plus structurels auxquels le projet d'insertion de la Cour fait référence tels que la désaffection du public pour les urnes, le contexte économique engendrant l'érosion de la popularité des organisations syndicales et

professionnelles, et la difficulté de se projeter dans un hypothétique conflit employeur-salarié nécessairement redouté.

Réponse du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

En premier lieu, la répartition de l'inscription des crédits relatifs aux conseils de prud'hommes dans les budgets des ministères de l'emploi et de la solidarité et de la justice apparaît cohérente dans la mesure où elle correspond aux compétences de chacun des départements.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a une connaissance du monde du travail et des relations entre salariés et employeurs qui lui est propre et se trouve en relation directe avec les organisations professionnelles dont sont, en grande majorité, issus les conseillers prud'hommes. Ce département est donc naturellement apte à procéder à l'organisation des élections et à prendre en charge la formation des conseillers.

En revanche, le ministère de la justice conserve la maîtrise des dépenses propres à une juridiction, qui comprennent, notamment, pour ce qui concerne les conseils de prud'hommes, l'indemnisation due aux conseillers pour l'exercice de leurs fonctions.

Loin que cette dualité soit cause d'une augmentation des dépenses engagées par chacun des départements, la répartition stricte des compétences qu'elle recouvre doit permettre un meilleur contrôle des moyens nécessaires et une meilleure appréciation de leurs coûts.

Il n'est certes pas contestable que certaines dispositions législatives ou réglementaires déterminant les modalités des élections prud'homales, le champ de l'indemnisation des conseillers prud'hommes ou les types de formations qui peuvent leur être dispensées, souffrent d'insuffisances ou d'inadaptations aux réalités économiques et sociales actuelles. Et chacun des deux départements a, en effet, tardé à procéder à la nécessaire élaboration de textes de nature à permettre aux juridictions prud'homales de répondre aux attentes de plus en plus fortes des justiciables.

Il convient toutefois de rappeler que le ministre de l'emploi et de la solidarité a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, un projet de texte relatif aux élections aux conseils de prud'hommes dont l'objectif premier est, par un encadrement strict des opérations électorales, de renforcer la qualité du recrutement et, par une protection accrue des conseillers, de rappeler la mission de service public de la justice et la déontologie qu'elle implique.

De son côté, le ministre de la justice, dès avant l'engagement de modifications d'ordre textuel, a mis en oeuvre une procédure de contrôle approfondi des dépenses liées à l'indemnisation des fonctions prud'homales.

Ainsi, les chefs de cour, à qui a été confiée, depuis 1996, la gestion des crédits des frais de déplacement, ont-ils été invités à mettre en oeuvre une politique de maîtrise des dépenses d'indemnisation des conseillers prud'hommes, liées, en partie, à l'organisation et aux méthodes de travail. Des actions tendant localement à harmoniser les pratiques des différents conseils de prud'hommes de leur ressort ont été mises en place.

Cette mise en pratique du principe de rigueur budgétaire tend à aboutir, en ce domaine, à une transformation en profondeur des mentalités et de la culture prud'homale, qui apparaît bien comme le préalable nécessaire, eu égard aux intérêts en présence, à une refonte législative et réglementaire des modalités de prise en charge des dépenses de fonctionnement des juridictions prud'homales.

Il en est de même de ce qui concerne la formation des conseillers prud'hommes : d'abord hostiles à toute proposition de formation émanant du ministère de la justice, nombre de conseils de prud'hommes ont finalement trouvé profit aux diverses actions de formation progressivement mises en place au plan local par les cours d'appel.

Il serait donc inexact de prétendre à l'immobilisme des pouvoirs publics en matière de fonctionnement et d'organisation des conseils de prud'hommes.

Les différents acteurs impliqués, y compris les départements ministériels, sont conscients des défis lancés à une institution unique en Europe. Le poids des enjeux en cause impose toutefois de larges concertations et une progression réfléchie vers les nécessaires adaptations. Les évolutions ci-dessus mentionnées sont réelles et les insuffisances ou les dérives ici ou là pointées ne devraient pas en masquer la portée.

3

La gestion de l'Institut de France

Constitué de la réunion des cinq Académies (Académie française, Académie des beaux arts, Académie des inscriptions et belles lettres, Académie des sciences, Académie des sciences morales et politiques), l'Institut de France a pour fonction, sous l'autorité de son chancelier, de gérer les biens et services communs de ces Compagnies. La précédente vérification de ses comptes et de sa gestion, menée en 1990, avait révélé de graves défaillances, évoquées par la Cour dans son rapport public annuel de 1992, qui aboutirent à des condamnations prononcées en 1997 tant par le juge pénal que par la Cour de discipline budgétaire et financière.

Lors du contrôle effectué en 1999, la Cour a d'abord voulu vérifier si des mesures adéquates avaient été prises pour éviter la répétition des errements relevés précédemment. Elle a constaté que si des améliorations étaient intervenues dans la gestion du patrimoine immobilier et culturel, les problèmes de fond, n'avaient, pour l'essentiel, pas été résolus. Dans un contexte juridique marqué par l'inadaptation de textes anciens¹⁸ aux conditions actuelles de fonctionnement de l'Institut de France, la confusion antérieurement dénoncée entre les fonctions de contrôle interne et les responsabilités de gestion s'est poursuivie. Elle prive cette institution des moyens de s'assurer de la régularité de sa gestion administrative, financière et comptable qui continue, sous de nombreux aspects, à manquer de transparence.

Considérant que cette situation ne pouvait se prolonger sans mettre en danger la préservation du patrimoine de l'Institut et des Académies qu'ils tiennent en grande partie des dons et legs de personnes privées, la Cour a appelé l'attention du chancelier et des secrétaires perpétuels sur la nécessité de mettre en place sans délai un

¹⁸ L'organisation administrative et financière de l'Institut et des Académies est régie par le décret du 11 juillet 1922 modifié portant règlement général de l'Institut et l'arrêté du 4 août 1924 modifié portant règlement sur la comptabilité des fondations et de l'administration financière de l'Institut de France.

nouveau cadre juridique et financier et une profonde réorganisation des services.

En réponse aux observations de la Cour, le chancelier s'est engagé, avec l'accord des secrétaires perpétuels des Académies, dès le début de l'année 2000, à mener à bien un ensemble de réformes, préparées par un groupe de travail auquel l'autorité de tutelle est associée, qui devraient désormais assurer la transparence et la régularité de la gestion de l'Institut de France.

I. – L'organisation administrative

A. – Une communauté de gestion méconnue

Les textes qui régissent le fonctionnement de l'Institut de France et des Académies, s'ils affirment l'indépendance de ces dernières, n'en organisent pas moins, en principe, une véritable communauté de gestion caractérisée par le fait que le directeur des services administratifs de l'Institut, qui est placé sous l'autorité du chancelier pour les affaires communes, relève des secrétaires perpétuels pour les affaires propres à chaque Académie.

Dans les faits, comme la Cour l'avait déjà souligné, la gestion commune des moyens par les services généraux placés sous l'autorité du directeur des services administratifs de l'Institut se limite à la seule administration du Palais du quai de Conti tandis que chacune des Académies s'est dotée de ses propres services administratifs. Il en est de même de la gestion des personnels, éclatée entre les cinq Académies. Cette évolution n'est pas conforme aux dispositions de droit en vigueur et aboutit à une superposition de services qui n'est gage ni d'efficacité ni de réduction des coûts.

Tout en respectant l'indépendance reconnue à chaque Académie, la réforme projetée du règlement général devrait préciser les compétences des services administratifs des Académies et affirmer le rôle d'agence centrale de gestion confié à l'Institut.

B. – La fragilité juridique du statut du personnel

La gestion du personnel s'exerce dans un cadre juridique particulièrement incertain, les dispositions du règlement général n'étant plus appliquées et aucune autre règle n'ayant été posée par

écrit. Il est en conséquence difficile de savoir quel est le droit appliqué.

Le statut même des personnels contractuels, aujourd'hui majoritaires dans les effectifs (252 agents en 1997 contre 98 fonctionnaires mis à disposition), n'est pas clair. Ainsi l'Institut fait valoir à l'occasion, devant les juridictions des prud'hommes, sa qualité d'établissement public administratif et le caractère de droit public des contrats passés avec ses agents, obtenant de la sorte le renvoi des litiges devant le tribunal administratif. Mais il n'en tire pas toutes les conséquences puisqu'il n'applique ni la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ni le décret du 17 janvier 1986 régissant les agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics à caractère administratif ou à caractère scientifique, culturel et professionnel.

L'absence de toute règle écrite, notamment sur les modalités de rémunération et d'avancement, sur le régime indemnitaire et le régime de congés, et le fait qu'il ne soit ni établi de tableaux de bord sur les effectifs ni produit de pièces justificatives à la Cour à l'appui des dépenses de salaires, rend la gestion des personnels singulièrement opaque.

La clarification du statut des personnels et la fixation de règles écrites constituent une tâche prioritaire dans le cadre de la réforme que l'Institut s'est engagé à mener à bien.

II. – L'organisation financière et comptable

L'arrêté du 4 août 1924 qui l'a mise en place n'étant plus appliqué, l'organisation comptable et financière de l'Institut se caractérise tant par le manque de transparence des comptes que par l'insuffisance des contrôles internes.

A. – Le manque de transparence des comptes de l'Institut

Les comptes de l'Institut et des Académies sont tenus selon un plan comptable adopté en 1988, qui n'a pu être approuvé par le ministre des finances. Ce plan s'écarte à la fois du règlement financier de 1924, de la réglementation applicable aux établissements publics et de celle applicable au secteur privé, sans qu'aucune instruction écrite n'en explique les règles et les méthodes. Cet état de fait entraîne une grande opacité des comptes.

La Cour relève par ailleurs que les comptes qui lui ont été soumis pour les exercices 1990 à 1997, ne donnent pas une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'Institut de France et des Académies, en raison des carences substantielles qui les caractérisent : actifs immobiliers et stocks non comptabilisés, passation de provisions irrégulières au regard des normes comptables. De surcroît, les pièces justificatives produites à l'appui des opérations, parfois très insuffisantes, ne permettent pas de contrôler la régularité des dépenses et des recettes. Ainsi, en matière de dépenses de personnel, la seule pièce jointe aux comptes est un état indiquant le montant global mis en paiement pour « les appointements du personnel » qui ne mentionne même pas le nombre d'agents rémunérés.

La réforme en cours du règlement financier devrait permettre à l'Institut d'adopter un cadre comptable clair et incontestable et de rendre des comptes répondant aux exigences élémentaires d'information et de contrôle auxquelles doit satisfaire toute comptabilité, qu'il s'agisse d'organismes publics ou privés.

B. – Les insuffisances du contrôle interne

Le contrôle interne est assuré par le conseil technique, dont la fonction est en principe totalement séparée des responsabilités de gestion de l'ordonnateur, et par le receveur des fondations, agent comptable de l'Institut. Or le premier est nommé et la rémunération de l'un et de l'autre est fixée par la commission administrative centrale qui constitue auprès du chancelier l'exécutif de l'Institut. Ce système, instauré par le règlement financier de 1924, n'est pas de nature à garantir l'indépendance de ces deux agents au regard des ordonnateurs.

En outre, lors de son précédent contrôle, la Cour avait noté que le conseil technique avait concentré entre ses mains l'essentiel du pouvoir de décision en matière administrative et financière, et confondu à son profit les responsabilités de contrôleur et celles de dirigeant. Cette confusion des pouvoirs, aggravée par les comportements de l'agent comptable qui payait des dépenses sans attestation du service fait et encaissait des recettes sans titre, était à l'origine des irrégularités les plus graves alors relevées par la Cour.

En dépit du remplacement, à la fin de 1990, des deux agents mis en cause, la Cour a constaté que la situation n'avait pas été modifiée et

demeurait caractérisée par une insuffisance des contrôles internes ainsi que par une confusion des responsabilités de contrôle et de gestion. Le conseil technique continue de disposer de l'essentiel du pouvoir de décision en matière financière et a de surcroît la haute main sur le système d'information budgétaire et comptable, tandis que l'agent comptable, doté de moyens insuffisants, n'est pas en mesure d'exercer efficacement toutes les vérifications qui lui incombent et engagent sa responsabilité personnelle.

La Cour ayant attiré son attention sur les risques résultant d'une telle situation, le chancelier de l'Institut s'est engagé à y mettre un terme en organisant une stricte séparation entre les fonctions de contrôleur interne et de directeur financier. Il apparaît tout aussi impératif de renforcer les moyens de l'agence comptable dont le rôle est essentiel pour garantir la régularité des opérations.

III. – La gestion du portefeuille de valeurs mobilières

Le montant du portefeuille de valeurs mobilières et de liquidités de l'Institut et des Académies atteignait, à la fin du mois de juin 1999, 1,35 milliard de francs en valeur liquidative.

Le contrôle effectué en 1999 a fait apparaître les risques résultant de l'organisation mise en place au début des années quatre vingt dix. En violation des textes régissant le fonctionnement de l'Institut, la gestion de ce portefeuille a été confiée au conseil technique chargé du contrôle interne, à partir de procédures tardivement mises en place et insuffisamment codifiées. Alors que cette gestion devrait relever de l'autorité des ordonnateurs, le chancelier et les secrétaires perpétuels, seuls compétents pour engager les dépenses, ceux-ci, à la suite d'une observation formulée par l'un d'entre eux, n'ont été à même de superviser les opérations effectuées par le conseil technique qu'à partir de 1994. Encore leur rôle se borne-t-il à signer pour régularisation un document récapitulatif des achats et des ventes effectués au cours du mois. Concernant l'agent comptable, ce n'est qu'à la suite d'un rapport de vérification de la recette générale des finances constatant que toutes les opérations relatives à la gestion du portefeuille étaient effectuées en dehors de son intervention, qu'il y a été associé à partir de 1995. Mais son intervention se limite à valider a posteriori, avec un retard d'un mois, les opérations effectuées par le

conseil technique, au vu des mandats mensuels de régularisation transmis par les ordonnateurs.

La Caisse des dépôts, qui détenait un mandat de gestion du portefeuille sur la base de conventions conclues en 1991, constatant que son rôle se limitait à transmettre les ordres du conseil technique, a souhaité que soient redéfinies ses obligations envers l'Institut et les Académies. C'est ainsi que de nouvelles conventions, signées en 1998, ont aligné, tardivement, le droit sur les faits en limitant le rôle de la Caisse des dépôts à la transmission des ordres donnés par le conseil technique. La Cour a relevé que ces textes avaient été signés en dépit d'un avis contraire formulé le 15 juin 1998 par l'Académie des sciences morales et politiques. Cet avis rappelait que les ordonnateurs ne pouvaient, en l'absence de tout texte législatif ou réglementaire, déléguer leurs pouvoirs au conseil technique en matière de gestion du portefeuille de valeurs mobilières, et soulignait le risque d'une répétition des errements relevés par la Cour des comptes lors de sa dernière vérification.

Au vu des risques effectivement encourus par l'Institut, la Cour l'a invité à procéder à un audit de la gestion du portefeuille. Cet audit, effectué par un cabinet indépendant au début de l'année 2000, a donné lieu à un rapport centré sur l'expertise des procédures, qui n'a pas décelé d'opérations irrégulières. Il n'en a pas moins relevé un certain nombre de faiblesses et formulé plusieurs recommandations, dont la mise en place d'un contrôle indépendant de l'opérateur, afin de s'assurer, à un rythme trimestriel ou semestriel, de la fiabilité et de l'exhaustivité des informations financières et des enregistrements comptables des opérations, ce qui n'était jusqu'ici pas le cas. A cet égard, l'engagement pris par le chancelier de l'Institut de mettre un terme à la confusion des fonctions de gestion et de contrôle devrait constituer également une garantie.

IV. – La gestion du patrimoine immobilier et culturel

La Cour a noté plusieurs améliorations dans la gestion du patrimoine immobilier et culturel. Toutefois, certaines déficiences demeurent.

A. – La gestion du patrimoine immobilier

A l'issue de sa précédente vérification, la Cour avait relevé de très nombreuses carences et irrégularités dans les marchés de travaux, la vente d'immeubles et la gestion locative qui était assurée par un administrateur de biens en situation de monopole.

Dès 1991, certaines améliorations avaient été constatées : application plus fréquente du code des marchés publics, effort de revalorisation de loyers notoirement bas, intention affirmée de mettre en concurrence plusieurs administrateurs de biens.

L'examen de la gestion locative des immeubles de l'Institut, qui rapporte des revenus de l'ordre de 9 millions de francs par an, confirme les améliorations relevées à la fin de 1991. Toutefois, contrairement à ce qui avait été annoncé, le nouvel administrateur de biens a été choisi sans qu'il y ait eu appel à la concurrence et sa rémunération est plus élevée que celle de son prédécesseur, jugée pourtant coûteuse dans le rapport public de la Cour pour 1992¹⁹. Par ailleurs, les loyers des immeubles de l'Institut, bien que revalorisés, restent parfois nettement en-dessous des prix du marché, en particulier pour ceux qui sont situés dans des quartiers recherchés de Paris et certaines augmentations apparaissent modestes (par exemple, 39 F/m² portés à 54 F/m² pour un appartement situé rue d'Aumale, entre 1991 et 1999).

Selon l'Institut, les loyers des immeubles ont été revalorisés au maximum de ce que la loi autorise et les efforts entrepris depuis plusieurs années ne pourront aboutir pleinement qu'aux alentours des années 2005.

B. – La gestion du patrimoine culturel

Parmi les fondations culturelles ouvertes au public examinées lors du précédent contrôle (musée Jacquemart-André, domaine de Chaalis, château de Langeais, manoir de Kerazan, Hôtel Dosne-Thiers et villa Kerylos), seule la gestion de Langeais n'appelait pas de critiques. Pour les autres fondations, la Cour avait relevé le montant élevé des déficits d'exploitation, la non tenue d'inventaires, l'absence de contrôle sur les recettes de droits d'entrée et l'état déplorable de la conservation des œuvres.

¹⁹ Elle est fixée à 5,75 % des encaissements alors que la rémunération du précédent cabinet était fixée de 3,5 % à 5,5 % selon les immeubles et 7,4 % dans un cas.

La Cour constate que certaines améliorations sont intervenues, en particulier au musée Jacquemart-André dont la gestion avait comporté de nombreuses irrégularités. Ce musée, fermé au public du 23 janvier 1991 au 30 mars 1996, est depuis sa réouverture géré par un opérateur privé, retenu après un appel d'offres de délégation de service public.

La Cour note que, dans ce contexte de gestion déléguée à une société privée, le déficit d'exploitation a été réduit, mais n'a pas pour autant disparu, puisque de 1996 à 1998, l'exploitation s'est soldée par une perte de 2 MF. Si l'on considère les pertes des exercices antérieurs (16,5 MF pour les exercices 1991 à 1995), le déficit cumulé de 1991 à 1998 atteint 18,5 MF. Le résultat est en revanche bénéficiaire, d'environ 8 MF, si l'on prend en compte les excédents dégagés par l'exploitation de l'immeuble de la rue du docteur Lancereaux, qui fait partie de la fondation Jacquemart-André. Il reste cependant que les comptes financiers ne permettent pas en l'état de procéder à une analyse financière de la fondation, faute que soient appliquées des règles comptables claires et précises.

Pour les autres fondations culturelles ouvertes au public (Kerazan, Chaalis, Langeais, Kerylos, Dosne-Thiers), la Cour prend acte des améliorations intervenues, sous la réserve précédemment formulée que l'état des comptes financiers ne lui permet pas de porter une appréciation sur la situation réelle de ces fondations. Ainsi, en matière de fonctionnement des régies, l'agent comptable a mis en place des procédures de gestion et effectué des contrôles sur place. Les comptes rendus de ces contrôles mettent en évidence des dysfonctionnements sur lesquels l'attention du Chancelier a été appelée, en particulier en 1994 : le comptable lui faisait part « des problèmes importants sur le suivi des dépenses et des recettes ainsi que sur la tenue des comptes bancaires » et notamment du fait que « certains régisseurs ne (lui) reversaient pas systématiquement les recettes tandis que d'autres n'assuraient pas le suivi régulier des dépenses entraînant des dépassements considérables, et que dans un cas particulier des pertes importantes étaient apparues en fin d'année ».

La rénovation des textes régissant l'Institut devrait être l'occasion de préciser en particulier les modalités de contrôle des opérations des régisseurs.

Par ailleurs, au vu de la persistance de lacunes dans la tenue des inventaires de certaines fondations, la Cour a demandé que soit effectué un contrôle exhaustif du patrimoine artistique de l'Institut.

Cette mission a été confiée par l'Institut à un de ses membres, conservateur général honoraire du patrimoine, éminent spécialiste en la matière, dont le rapport, remis au chancelier le 31 mai 2000 et transmis à la Cour, a permis de dresser un état des lieux et formuler des recommandations qui devraient permettre de prendre les mesures correctrices nécessaires.



L'Institut de France et les académies exercent leur activité dans un cadre juridique à l'évidence obsolète et dont nombre de dispositions ont cessé d'être respectées. Ils se sont affranchis de ces dispositions parfois par simple délibération ou instruction interne, plus fréquemment encore sans poser de nouvelles règles écrites tant en matière de gestion que de tenue des comptes.

La confusion déjà constatée en 1992 entre les fonctions de contrôle interne et certaines des responsabilités dévolues à l'ordonnateur a privé l'Institut et les Académies de toute sécurité en ce qui concerne la régularité de la gestion de leur portefeuille de valeurs mobilières, tandis que l'éclatement des services entre l'Institut et les Académies a nui à la cohérence et l'efficacité de leur fonctionnement. Enfin, les lacunes relevées dans la tenue des inventaires du patrimoine immobilier et culturel autant que les graves insuffisances constatées dans la tenue des comptes ne permettent pas de porter une appréciation pertinente sur la qualité de la gestion des fondations dont l'Institut et les Académies tirent l'essentiel de leurs ressources.

Conscient de cette situation, le chancelier de l'Institut, qui avait lui-même souhaité que la Cour ne diffère pas le contrôle auquel elle s'est livré en 1999, a pris au début de l'année 2000 trois décisions qui, si elles sont mises en œuvre dans l'esprit où elles ont été conçues, devraient conduire à une profonde rénovation et à un assainissement des modes de fonctionnement de cette institution.

Il a tout d'abord fait procéder à une expertise de la gestion du portefeuille de valeurs mobilières qui, si elle a conclu à la nécessité de mettre en place des procédures de gestion plus cohérentes et plus sûres, n'a pas détecté d'irrégularité dans les opérations effectuées par le passé.

Il a également fait procéder au contrôle des inventaires du patrimoine artistique.

Il a constitué un groupe de travail chargé de préparer les propositions qu'il fera au gouvernement en vue de réformer l'ensemble des textes de nature administrative et financière régissant l'Institut.

Ces décisions vont dans le sens des recommandations de la Cour qui s'assurera que leur application permettra à l'avenir à l'Institut et aux Académies d'assumer leurs missions culturelles dans des conditions de saine gestion.

Réponse du Ministre de l'Éducation nationale

Le constat effectué par la Cour traduit pour une large part les difficultés rencontrées par l'Institut de France et les Académies pour exercer leurs activités dans un cadre réglementaire très ancien et le plus souvent obsolète. Ce contexte explique dans une large mesure les dysfonctionnements des structures et des procédures mises en œuvre dans la gestion de cette institution.

Au regard des observations et recommandations formulées par la Cour, qui constituent un appui important aux démarches entreprises par l'Institut, il importe de relever les efforts notables qui ont été accomplis, en liaison avec le ministère de tutelle, pour remédier à l'essentiel des situations critiquées, tant sur le plan de l'organisation administrative et financière que sur celui de la gestion.

Ainsi, comme indiqué par la Cour, le chancelier de l'Institut s'est engagé, avec l'accord des secrétaires perpétuels des Académies, à mener à bien un ensemble de réformes préparées par un groupe de travail auquel le ministère de l'éducation nationale est associé, dans le but de mettre en place un nouveau cadre juridique et financier permettant d'apporter des améliorations significatives au fonctionnement de cette institution.

Au terme des réformes engagées par le Chancelier, l'Institut de France devrait bénéficier d'un dispositif réglementaire conforme au droit en vigueur, tout en tenant compte de l'histoire de cette institution et des spécificités organisationnelles et décisionnelles qui le caractérisent.

Dans cette perspective, le ministère de l'éducation nationale tient, au-delà du constat établi par la Cour, à apporter les précisions suivantes sur les observations qu'elle a formulées :

L'organisation administrative

Une communauté de gestion méconnue

La Cour observe que la communauté de gestion organisée par les textes qui régissent le fonctionnement de l'Institut de France et des Académies a, dans les faits, perdu de sa consistance en raison de

carences dans le fonctionnement des instances de l'Institut et de l'éclatement des services administratifs. Elle souligne la nécessité de préciser les compétences des services administratifs des Académies et d'affirmer le rôle d'agence centrale de gestion confié à l'Institut, tout en respectant l'indépendance reconnue à chaque Académie.

Le ministère de l'éducation nationale souscrit à la recommandation de la Cour. La mise à jour de la réglementation en vigueur doit permettre de concilier la gestion courante et quotidienne, l'autonomie et la liberté d'action de chacune des académies d'une part, et l'intérêt, d'autre part, pour des raisons d'économie et d'efficacité, de faire traiter par des services communs, selon des modalités à préciser, les opérations qui peuvent l'être sans inconvénient. A cette fin, il apparaît nécessaire de clarifier les relations entre l'Institut et les académies, non seulement au niveau des services administratifs mais aussi au niveau des commissions administratives elles-mêmes, notamment pour les adapter au fonctionnement actuel.

La fragilité juridique du statut du personnel

La Cour relève que la gestion du personnel s'exerce dans un cadre juridique incertain, les dispositions du règlement général n'étant plus appliquées et aucune autre règle n'ayant été posée par écrit, notamment sur les modalités de rémunération et d'avancement, sur le régime indemnitaire et le régime des congés. Elle souligne le caractère prioritaire d'une clarification du statut des personnels et de la fixation de règles écrites..

Le ministère souligne que l'Institut de France a accompli d'importants efforts en vue de remédier aux carences constatées dans la gestion des personnels, et qu'il entend, dans le cadre de la réforme des textes régissant son fonctionnement, poursuivre ses réflexions sur les questions relatives au statut des personnels en collaboration avec les services du ministère de l'éducation nationale.

L'organisation financière et comptable

La Cour constate que l'organisation comptable et financière de l'Institut de France, mise en place par l'arrêté du 4 août 1924 modifié portant règlement sur la comptabilité des fondations et de l'administration financière de l'Institut de France, qui n'est plus appliqué dans ses dispositions essentielles, se caractérise tant par le

manque de transparence des comptes que par l'insuffisance des contrôles internes.

Le ministère de l'éducation nationale rappelle qu'une commission, composée de membres des Académies, de la Cour des comptes, du Conseil d'État et du ministère de l'éducation nationale, a été installée par le Chancelier de l'Institut en avril 2000 en vue de lui proposer une réforme du règlement financier et du règlement général de l'Institut et des académies. Afin d'apporter une réponse concrète et rapide aux observations de la Cour des Comptes, cette commission a choisi de travailler prioritairement sur les modifications à apporter au règlement financier et a présenté un projet de réforme dès l'été 2000, qui se traduira par un projet de décret en Conseil d'État prochainement soumis à concertation ministérielle.

Le manque de transparence des comptes de l'Institut

La Cour relève que les comptes de l'Institut et des Académies sont tenus selon un plan comptable adopté en 1988 qui s'écarte à la fois du règlement financier de 1924, de la réglementation applicable aux établissements publics et de celle applicable au secteur privé, sans qu'aucune instruction écrite n'en explicite les règles et les méthodes. Cet état de fait entraîne une opacité des comptes.

Le ministère de l'éducation nationale partage l'analyse de la Cour sur l'inadaptation de la réglementation actuelle et la conclusion qu'elle en tire sur les mesures aptes à redresser la situation. Les dispositions envisagées dans le cadre de la réforme en cours du règlement financier de l'Institut de France sont de nature à rendre plus rigoureuses les modalités de gestion et à maintenir un contrôle interne permanent de régularité financière des opérations et de leur enregistrement comptable.

Les insuffisances du contrôle interne

Lors de son contrôle, la Cour a constaté l'insuffisance du système de contrôle interne (assuré par le conseil technique et le receveur des fondations, agent comptable de l'Institut) instauré par le règlement financier de 1924, et la confusion des responsabilités de contrôle et de gestion au profit du conseil technique, notamment dans le domaine de la gestion du portefeuille de valeurs mobilières de l'Institut. Elle estime impératif de mettre un terme à cette situation en

organisant une stricte séparation entre les fonctions de contrôleur interne et de directeur financier.

Le ministère de l'éducation nationale partage l'analyse de la Cour et la conclusion qu'elle en tire sur les mesures proposées, qui doivent conduire à éliminer toute ambiguïté sur les fonctions du conseil technique, en excluant notamment toute intervention de sa part dans l'exécution des opérations de gestion.

Le projet de réforme du règlement financier se propose ainsi de bâtir un dispositif nouveau de compétences financières, en instaurant des dispositions nouvelles, telles que la création des fonctions de directeur des services financiers, le renforcement des opérations de contrôle des placements de fonds et valeurs et la clarification des fonctions d'agent comptable ; le ministère estime en effet nécessaire de conférer à l'agent responsable de la comptabilité les responsabilités d'un agent comptable public ce qui doit se traduire par un renforcement des dispositions lui donnant le pouvoir d'exercer en toute indépendance ses missions.

Ce projet régleme en outre des questions juridiques importantes, non traitées dans le texte de 1924, telles que les régies d'avances et de recettes, les marchés publics et les délégations de service public.

L'objectif poursuivi à travers la modification du texte actuel est d'aboutir à une définition très précise des fonctions des ordonnateurs, du conseil technique, et du receveur des fondations, afin qu'elles puissent s'exercer dans la clarté, tout en maintenant les dispositions qui traduisent la spécificité de l'Institut et des académies.

Réponse du directeur général de la caisse des dépôts et consignations

L'actualisation du cadre conventionnel existant entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Institut de France a été engagée à la demande de la CDC pour se conformer aux dispositions de la loi de modernisation des activités financières de Juillet 1996 et aux

nouveaux cadres contractuels définis par la Commission des opérations de bourse. L'analyse des prestations assurées par la CDC a en effet mis en évidence qu'elles relevaient plus de l'activité « transmetteur d'ordre » que de celle de « gestion discrétionnaire de portefeuille » définies l'une et l'autre par les textes susvisés. Cette actualisation a nécessité certains échanges avec l'Institut, intermédiaire des différentes Académies, au cours de l'année 1997. Des conventions ont pu être signées début 1998. Sur un plan plus formel, la convention de conseil et de transmetteur d'ordre qui a en définitive été conclues avec chacune des Académies est co-signée par l'ordonnateur en la personne de son Secrétaire perpétuel.

Réponse du chancelier de l'Institut de France

Sur les immeubles :

Le ratio moyen rue d'Aumale est de 82,84 francs du mètre carré et non de 54,00 francs du mètre carré.

Sur le personnel :

Il est exact que le statut du personnel contractuel de l'Institut n'est pas clair. La rédaction d'un statut est à l'étude.

Actuellement, la progression de traitement des agents contractuels se fait selon un système calqué sur le droit à l'avancement indiciaire existant dans la fonction publique. Ce personnel a droit à cinq semaines de congés et travaille 39 heures par semaine.

Seuls les fonctionnaires affectés à l'Institut conservent les droits acquis dans leur corps d'origine et sont dès lors dans une situation différente, leur temps de congés annuels variant de 8 semaines à 11 semaines et leurs horaires de 32 heures à 37,5 heures.

Sur la présentation des comptes :

L'Institut constate que le rapport de vérification de la recette générale des finances du 22 février 1995, précisait : « les soldes des comptes ont été justifiés sans difficulté ».

La note du Parquet de la Cour au Chancelier de l'Institut du 19 avril 1991 indiquait « la nouvelle présentation des comptes, adoptée à partir de l'exercice 1988, constitue une incontestable amélioration ».

La Cour des comptes n'a pas pris en considération dans ses observations tous les éléments d'information portés à sa connaissance.

La bonne gestion du portefeuille

La mission d'audit diligentée par l'Institut en accord avec la Cour des comptes n'a décelé aucune opération erronée et a précisé en outre que : « les procédures mises en oeuvre au sein de l'Institut de France en matière de gestion des valeurs mobilières nous ont paru globalement satisfaisantes. Les tests étendus que nous avons réalisés sur les opérations liées à la gestion des portefeuilles et les analyses menées sur le système informatique utilisé par l'Institut ne nous ont pas conduits à relever d'anomalie mais nous incitent, au contraire, à souligner le grand professionnalisme et le sérieux de l'équipe chargée du suivi des valeurs mobilières ».

La bonne gestion du patrimoine immobilier :

Alors que la période 1994 à 1999 a été une période catastrophique dans l'immobilier avec des loyers souvent à la baisse, le patrimoine de l'Institut suivi par FODEGI a connu des quittancements de loyer en progression de 19,46 %. Pour l'année 1995, il était de 4 431 246,39 francs, pour 1998 de 5 220 794,02 francs et pour 1999, de 5 293 771,79 francs.

La gestion du patrimoine culturel :

Les conclusions de la mission d'un des plus éminents spécialistes en matière de patrimoine artistique et culturel ont été remises à la Cour des comptes au mois de juin 2000.

Ces conclusions montrent que les inventaires du patrimoine artistique sont complets.

L'inventaire du Palais de l'Institut est même jugé exemplaire. Si la réalisation d'inventaires photographiques complétant les inventaires manuscrits est souhaitée pour certaines fondations, ils sont en cours de réalisation, leur coût financier en ralentissant la conclusion. L'Institut tient à faire remarquer que, depuis 1995, une convention le lie à la direction du patrimoine qui n'a pour l'heure débloqué aucun crédit pour réaliser lesdits inventaires photographiques complémentaires.

Par ailleurs, l'Institut tient à rappeler que l'idée selon laquelle la réalisation de l'inventaire permettrait de détecter la disparition d'oeuvres d'art est contestable. La détection des vols ne passe pas par l'inventaire auquel on ne peut recourir que lorsque le vol est découvert. L'inventaire ne sert malheureusement qu'à donner aux organes de recherche, policiers ou professionnels, une description précise des oeuvres volées.

Nouveaux projets de règlements administratif et financier de l'Institut :

La Cour participe au groupe de travail constitué par le Chancelier pour la réforme des règlements administratifs et financiers. Le nouveau projet de règlement financier est rédigé. Il doit être soumis prochainement pour approbation aux autorités ministérielles. Le règlement général administratif est rédigé sauf dans sa partie concernant le statut des agents.

4

Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art

Dans le rapport public particulier qu'elle avait consacré en 1997 aux musées nationaux et aux collections nationales d'œuvres d'art, la Cour avait notamment souligné les inconvénients qui résultaient pour les musées nationaux de leur administration directe par la direction des musées de France (DMF) et observé que le processus de déconcentration de cette gestion, engagé depuis 1987, demeurait limité ; elle avait relevé que la réunion des musées nationaux (RMN), dont la transformation en 1990 en établissement public à caractère industriel et commercial s'était accompagnée du maintien de ses missions de service public, éprouvait des difficultés à concilier l'exercice de ces missions avec l'exigence de rentabilité de sa fonction commerciale ; elle avait également dénoncé de très graves insuffisances dans la gestion administrative des collections nationales.

Les observations de la Cour ont conduit le ministère chargé de la culture à arrêter sur ces trois points diverses mesures.

1 – La gestion des musées nationaux qui n'ont pas le statut d'établissement public s'effectue désormais dans un cadre homogène, puisque ces musées ont été érigés en services à compétence nationale (SCN) par un arrêté interministériel du 16 décembre 1998. Ils sont rattachés à la direction des musées de France.

Cependant, leurs chefs ont la qualité d'ordonnateurs secondaires des recettes – sous réserve des compétences de la RMN – et des dépenses de fonctionnement de leur service, ainsi que des dépenses d'investissement financées sur les crédits qui leur sont délégués en matière de recherche et de restauration des collections. Ils sont également habilités à passer des marchés. Ils ont autorité sur les personnels de leur service.

Par ailleurs, les musées nationaux qui ont le statut de SCN vont être prochainement dotés d'un logiciel qui devrait notamment leur permettre d'intégrer l'ensemble de leurs ressources dans la préparation de leur budget, de suivre leurs dépenses par nature de charge et par fonction, et, par conséquent, de tenir une comptabilité analytique.

2 – En ce qui concerne la RMN, les objectifs financiers retenus dans le plan d'action triennal (1997-1999) ont été atteints : les réserves de l'établissement et son fonds de roulement ont été reconstitués à leur niveau de 1993 ; l'équilibre d'exploitation des services éditoriaux et commerciaux a été réalisé.

3 – Dès avant la publication, en février 1997, du rapport public particulier et alors que se déroulaient les contrôles qui ont abouti à son élaboration, une commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art avait été instituée par un décret du 20 août 1996.

Mise en place en 1997, cette commission a organisé une campagne de récolement systématique de tous les dépôts d'œuvres d'art de l'État.

Les difficultés rencontrées pour mener à bien une telle opération, qui n'avait jamais été réalisée, expliquent que le délai initialement imparti à la commission, qui expirait le 31 décembre 1999, ait été prolongé de 3 ans : un décret du 20 janvier 2000 a fixé au 31 décembre 2002 le terme de ses travaux.

A la fin du premier semestre 2000, le récolement était pratiquement achevé dans les régions Centre, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, et dans les implantations parisiennes des ministères de l'agriculture, de la culture et de la communication, de la défense et de la justice. Il était largement engagé dans les régions Aquitaine, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, et Poitou-Charentes, et dans les implantations parisiennes des ministères de l'éducation nationale et de la recherche, et de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dans son second rapport d'étape de janvier 1999, la commission avait par ailleurs préconisé la mise en œuvre immédiate d'instruments de suivi, de sauvegarde et de contrôle des dépôts, considérant que « son travail s'avérerait illusoire si les mesures de redressement indispensables n'étaient pas prises avant la fin de son mandat ».

Cependant, à la fin du premier semestre 2000, pratiquement aucune des mesures recommandées n'avait été prise : la procédure de l'état annuel appliquée au Mobilier National et qui, selon la commission, « engage la responsabilité des dépositaires et devrait être indissociable de l'arrêté de dépôt » n'avait pas été généralisée ; le manuel relatif aux modalités de gestion des dépôts, dont la commission considère qu'il « est indispensable pour servir de code de référence aux administrations et organismes dépositaires dans la gestion quotidienne des dépôts d'œuvre d'art » n'était pas encore élaboré. Cependant, le décret relatif aux prêts et dépôts du fonds national d'art contemporain – en l'absence duquel ce fonds ne dispose pas d'outil réglementaire pour asseoir et contrôler la gestion de ses dépôts – a été publié au journal officiel le 5 septembre 2000 (décret n° 2000-586 du 29 août 2000).

Enfin, la commission a constitué en son sein une délégation permanente chargée de prendre position, en liaison avec les déposants, sur les dossiers d'œuvres disparues.



Dans leur principe, les mesures qui viennent d'être évoquées répondent aux principales observations de la Cour dans son rapport public particulier de 1997.

Lors de ses contrôles ultérieurs, la Cour s'assurera, pour les musées nationaux, que le statut de service à compétence nationale constitue un progrès par rapport à la situation antérieure et que les fonctionnalités du logiciel en cours d'installation correspondent bien aux besoins des musées et de la DMF.

En ce qui concerne la RMN, la Cour sera attentive au caractère durable du redressement de sa situation financière ; elle vérifiera également qu'elle s'est dotée des outils comptables, budgétaires et analytiques prévus dans son plan d'action triennal.

En ce qui concerne la gestion des collections nationales, elle s'attachera à vérifier que les efforts engagés ont été poursuivis et que les procédures jugées indispensables par la commission de récolement ont été mises en place.

Réponse de la Ministre de la Culture et de la communication

En ce qui concerne le récolement des œuvres d'art, le ministère chargé de la culture tient à souligner que la commission de récolement, renouvelée pour trois ans, poursuit la campagne de récolement général de tous les dépôts d'œuvres d'art de l'État.

A la fin du premier semestre 2000, le récolement était pratiquement achevé pour les régions Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Picardie, Poitou-Charentes, et dans les implantations parisiennes des ministères chargés de la défense, de la justice, de l'agriculture et de la pêche, de la culture et de la communication. Il était très largement avancé dans les locaux parisiens des ministères chargés des finances, de l'éducation nationale et de la recherche. Celui de la région Pays de Loire doit être prochainement engagé.

Le décret du 29 août 2000, relatif aux prêts et dépôts du fonds national d'art contemporain (FNAC) a été publié au Journal officiel du 5 septembre 2000 ; il prévoit, dans son article 7 l'obligation pour tout bénéficiaire de dépôt "de faire parvenir à la fin de chaque année au ministre chargé de la culture un état des œuvres et objets d'art dont il est dépositaire". La procédure de l'état annuel appliquée au Mobilier national a donc été généralisée au Fonds national d'art contemporain.

En outre, le manuel relatif aux modalités de gestion des dépôts est en préparation aux soins de la commission de récolement ; un avant-projet a été examiné au cours de sa séance du 28 septembre 2000. Ce manuel devrait faire l'objet d'une publication au cours du premier semestre 2001.

Par ailleurs, la commission a entrepris de nombreuses démarches en vue de l'édition d'une étude sur l'histoire et la localisation de administrations sur la période du siècle écoulé. Cette étude est destinée à répondre à des difficultés de récolement liées aux modifications des implantations administratives. Quoiqu'intéressant en outre un public de chercheurs, elle n'a pas été retenue par la documentation française, mais la commission étudie d'autres modalités de publication (éventuellement sous forme de cédérom).

D'autre part la commission réfléchit à la création d'une base de données informatisée des dépôts, qui serait complémentaire à celles dont disposent déjà les gestionnaires ; l'étude de faisabilité devrait être achevée à la fin de l'année 2000.

Enfin il convient de signaler que la commission a constitué en son sein une structure complémentaire qui traite de la question du marquage et de l'identification des œuvres ; la sous-commission chargée du marquage doit publier ses travaux sur cette question techniquement délicate en 2001.

Par ailleurs, sur la situation financière de la Réunion des musées nationaux, la Cour souligne en conclusion que lors de ses contrôles ultérieurs, elle sera attentive au caractère durable du redressement et vérifiera que l'établissement soit doté des outils comptables, budgétaires et analytiques prévus dans son plan d'action triennal.

A ces observations le ministère chargé de la culture répond qu'il examinera avec attention l'évolution de la situation financière de l'établissement, notamment dans le cadre du comité financier institué par le plan d'action. A cet égard, le ministère chargé de la culture et le ministère chargé du budget ont accompagné l'établissement pour la définition d'un contrat d'objectifs passé entre l'État et la RMN pour les années 2000-2002. Ce document, destiné à prendre la suite du précédent plan d'action, est en cours de finalisation ; il a été approuvé par le conseil d'administration de l'établissement en juin 2000. Le ministère de la culture attire particulièrement l'attention de la Cour sur le fait qu'une partie de ce document est consacrée à la gestion du risque d'un retournement conjoncturel (définition de seuils d'alerte, actions prévues, suivi par le comité financier,...).

Les directions de tutelle veilleront particulièrement à la définition précise des outils de pilotage nécessaires au suivi de l'activité dont la sortie régulière doit s'appuyer sur une architecture adaptée de la comptabilité analytique, et dont la fiabilité repose sur un contrôle de gestion performant.

Par ailleurs, le choix d'un progiciel comptable intégré, peut-être mal mesuré à l'origine, n'a pas été sans conséquences sur les organisations et les pratiques. Ainsi, après une année 1998 difficile liée à l'implantation du progiciel JADE, des réformes de l'outil sont apparues nécessaires. Par conséquent tous les modules du logiciel

comptable et budgétaire ne sont pas à ce jour implantés tandis que le cahier des charges du logiciel stocks est finalisé depuis peu.

Enfin, le contrat d'objectif évoqué ci-dessus intègre la nécessité pour l'établissement de se doter des outils de comptabilité analytique. Cette réforme nécessite une réforme complète du plan des comptes et sera réalisée en 2002 en parallèle avec la mise en place de la comptabilité Euro.

La Fédération française d'équitation

Au mois de juillet 1999, la Cour avait informé la ministre de la jeunesse et des sports et la présidente de la Fédération française d'équitation (FFE) des résultats d'un contrôle sur la situation juridique de cette fédération sportive ainsi que sur sa gestion entre 1990 et 1997.

Elle avait relevé, en premier lieu, la responsabilité de l'État dans l'irrégularité, au regard de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités sportives ainsi que de ses décrets d'application, de la situation caractérisant l'ensemble associatif formé, sous l'égide de la FFE, par les trois délégations qui la composaient : délégation nationale aux sports équestres (DNSE), délégation nationale à l'équitation sur poney (DNEP) et délégation nationale au tourisme équestre (CDTE). Sans y être habilitées, celles-ci délivraient les licences fédérales aux lieu et place de la fédération, à l'exception des licences de cinquième catégorie. La fédération, quant à elle, n'avait jamais été agréée par l'État, qui nonobstant cette absence d'agrément, lui avait délégué l'organisation des compétitions équestres, lui attribuait des subventions annuelles (9,8 MF en 1997) et avait mis à sa disposition un certain nombre de ses agents. En outre, la FFE n'assumait qu'une faible part des actions correspondant aux subventions de l'État, et reversait l'essentiel de ces sommes aux délégations, contrairement aux dispositions de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938. Dans l'ensemble, le silence de l'État avait contribué à un *statu quo* irrégulier et inutilement coûteux, étant donné l'éclatement des organes de décision et des fonctions de gestion, puis à une détérioration grave des rapports entre les composantes de la FFE, menaçant la viabilité de l'ensemble ainsi constitué.

La Cour avait également souligné le coût élevé de l'installation de la FFE et de ses composantes, en 1995, dans un immeuble situé avenue d'Iéna à Paris : la FFE avait engagé à ce titre, en trois ans, des

dépenses d'un montant global de 5,2 MF, financées par un apport des délégations, au premier rang desquelles la DNSE. Ce mode de financement avait contribué à attiser les conflits opposant les délégations entre elles, et celles-ci à la fédération, en transformant le paiement des loyers en instrument de pression.

En troisième lieu, la Cour s'était interrogée sur la justification d'un soutien significatif de l'État à la fédération, étant donné le niveau particulièrement élevé des valeurs mobilières de placement inscrites à son actif et à celui des délégations – notamment la DNSE, où ces placements avaient culminé en 1994 à 32,2 MF, soit 71,3 % de l'actif net.

En dernier lieu, la Cour avait souligné les difficultés qu'avait rencontrées la DNSE dans la prise en charge de la gestion informatisée des compétitions équestres, à partir de 1997, par l'intermédiaire d'une société anonyme à objet sportif sous son contrôle, le Club France équitation (CFE). Cette prise en charge avait impliqué des développements informatiques lourds, difficiles à mettre en œuvre et anormalement coûteux, entraînant, tous frais confondus, des dépenses effectives de 24 MF au 17 décembre 1998 et des dépenses prévisionnelles supérieures à 38 MF à l'achèvement de l'opération. Par ailleurs, cette nouvelle tâche avait conféré à la DNSE, à travers le CFE, une importance disproportionnée au sein de la fédération, en lui donnant le contrôle d'une trésorerie de l'ordre de 40 MF, constituée par les dépôts des engageurs de chevaux et des organisateurs de compétitions. Enfin, les missions d'intérêt fédéral auxquelles les ressources produites par la gestion de cette trésorerie ont vocation à être affectées n'avaient jamais été clairement définies.

A la suite de ces observations, le ministère de la jeunesse et des sports et la FFE ont pris des mesures qui ont permis d'apporter une réponse à certaines des critiques formulées par la Cour. La FFE a adopté, lors de son assemblée générale du 14 décembre 1999, de nouveaux statuts, désormais conformes, pour l'essentiel, aux dispositions réglementaires en vigueur. Ces statuts prévoient notamment que la fédération est seule responsable de la délivrance des licences et de la gestion des compétitions équestres. Les délégations nationales ont vocation à se dissoudre, ce qu'a fait la DNSE lors de son assemblée générale du 13 juin 2000, en transmettant son actif et son passif à la FFE. Les membres de la fédération sont désormais les établissements sportifs agréés ; toutefois, contrairement aux dispositions législatives, des sociétés commerciales et des exploitants

agricoles peuvent également être agréés lorsque leur activité présente un lien avec la pratique de l'équitation.

Pour sa part, l'État a délivré son agrément à la FFE par un arrêté du 28 juillet 1999. Le ministère de la jeunesse et des sports s'est engagé à contrôler la prise en charge directe et effective par la fédération des responsabilités découlant du versement d'une subvention annuelle globalisée. De même, le contrôle des rémunérations versées aux agents mis à disposition a été resserré à partir du mois de décembre 1998.

La FFE a mis fin à son bail avenue d'Iéna et a emménagé, avec ses composantes, dans les locaux d'un club hippique situé boulevard Mac Donald à Paris (19^{ème} arrondissement), où elle est provisoirement hébergée à titre gracieux par l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette.

Dans l'ensemble, ces mesures, quoique tardives, ont permis de mettre un terme à des irrégularités qui affectaient gravement l'exercice des missions dévolues à cette fédération sportive par l'État. Il revient désormais à la FFE de mettre en œuvre les mesures adéquates de gestion et d'utilisation des produits fédéraux, aux niveaux national et local, notamment en ce qui concerne la gestion informatisée des compétitions équestres. Dans ce cadre, la question demeure ouverte de la justification d'un soutien financier significatif de l'État à un ensemble de structures dont les activités commerciales sont importantes et la situation financière confortable. A cet égard, la ministre de la jeunesse et des sports a indiqué à la Cour qu'elle se proposait d'adapter le montant de la subvention allouée à la FFE à ses besoins effectifs et de renforcer la tutelle que son département exerce sur les activités de cette fédération.

Réponse de la Ministre de la Jeunesse et des sports

A l'occasion du contrôle sur la situation juridique et la gestion de la Fédération française d'équitation portant sur la période 1990/1997, la Cour a fait part au ministère de la jeunesse et des sports de plusieurs observations. A la suite de ces observations, le Ministère de la Jeunesse et des Sports et la Fédération Française d'Équitation ont pris des mesures permettant d'apporter des corrections.

Ainsi, la Fédération française d'équitation a adopté à une majorité de 92% des nouveaux statuts lors de son assemblée générale extraordinaire du 14 décembre 1999. Elle a ensuite procédé à l'élection de ses nouvelles instances lors de l'assemblée générale du 21 mars 2000. Le processus d'unification est en cours : la Fédération française d'équitation a absorbé la Délégation nationale aux sports équestres le 1^{er} août 2000 et le tourisme équestre est désormais géré par une association déclarée, le « Comité national tourisme équestre », constituée au sein de la Fédération française d'équitation.

Par ailleurs, au titre de la convention d'objectifs, le ministère de la jeunesse et des sports a versé la subvention 1999 au profit des actions fédérales. Cette subvention a servi à cofinancer les actions diligentées par la direction technique nationale. Celles-ci étaient principalement axées sur le haut-niveau, les actions de développement des activités sportives ne relevant pas encore toutes directement de l'autorité de la Fédération française d'équitation. Aucune action non inscrite au budget de fédération n'a été financée par le ministère de la jeunesse et des sports.

En 2000, la même démarche a été adoptée d'autant que, comme l'a relevé la Cour, la Fédération française d'équitation a procédé à une modification de l'exercice budgétaire et présenté deux budgets pour l'année en cours. La situation devrait toutefois évoluer en 2001.

Pour sa part, l'aide à la gestion des compétitions équestres, qui se manifeste principalement par le soutien apporté aux propriétaires de chevaux, relève du ministère de l'agriculture.

Les mesures prises ont permis de mettre un terme aux irrégularités relevées par la Cour. La Fédération française d'équitation fait l'objet d'un suivi particulier, le soutien financier de

l'État aux actions conventionnées dépendant désormais de la convention d'objectifs annuelle.

Réponse du Président de la Fédération française d'équitation

La Cour des comptes reconnaît les efforts effectués par la FFE pour mettre un terme aux irrégularités qui affectaient l'exercice de ses missions sportives dévolues par l'État, en particulier, la création d'une licence unique délivrée désormais par la seule FFE et l'emménagement dans des locaux mis à la disposition de la FFE à titre gracieux.

Concernant ses nouveaux statuts, la FFE en accord avec ses ministères de tutelle a tenu compte, dans leur rédaction, de la situation spécifique des établissements équestres et permettre ainsi la délivrance de l'agrément fédéral.

Toutefois, nous tenons à informer la Cour que la situation financière de la Fédération au 31 août 2000, après impact des opérations de restructuration en cours et du fait de l'absence de trésorerie disponible, sera préoccupante.

6

Le Comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement

La Cour a contrôlé à deux reprises les comptes et la gestion du Comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement, plus communément appelé le DEFI (Développement, Exportation, Formation, Image). Cet établissement d'utilité publique créé en 1984 pour prendre la suite du Comité interprofessionnel des mêmes industries tire l'essentiel de ses ressources - 216 MF (32 928 987,72 €) en 1999 - de taxes parafiscales. Les observations que la Cour a formulées notamment dans son rapport public de 1998 à la suite de son second contrôle sur cet organisme ont eu des résultats positifs.

La Cour portait de sévères critiques sur le fonctionnement interne de l'organisme, notamment, sur les nombreuses dépenses effectuées dans des conditions irrégulières. Elle blâmait des actes de gestion courante caractérisés par un grand laxisme et qui avaient motivé en 1995 le licenciement pour faute grave du directeur. Elle soulignait l'absence de référence à toute stratégie claire pour l'attribution de subventions aux trois centres techniques des secteurs du textile et de l'habillement : l'Institut textile de France, le Centre d'études techniques des industries de l'habillement et le Centre technique de la teinture et du nettoyage. Elle mettait en cause les graves insuffisances constatées dans la conduite des « plans export » et dans la gestion des bureaux de représentation à l'étranger dont le réseau venait d'être dissous après six années d'activité.

Les observations de la Cour avaient suscité un ensemble de réactions tendant à mettre fin à ces dysfonctionnements.

Le DEFI s'était engagé à réformer sa gestion et à définir des stratégies plus claires à l'égard des centres techniques qu'il subventionnait ainsi qu'en matière de promotion de l'exportation. Les autorités de tutelle avaient exprimé leur volonté de veiller à un

meilleur fonctionnement interne de l'organisme, à une plus grande transparence de sa politique d'intervention et à une évaluation plus précise de ses résultats.

La Cour a tenu à vérifier si les orientations ainsi annoncées avaient bien été mises en œuvre. Son constat est nuancé.

1. Le souci affiché de remise en ordre s'est traduit par l'élaboration d'un nouveau règlement. Des procédures mieux appropriées au bon fonctionnement administratif et financier du comité de développement ont été adoptées. Le rôle et l'activité du conseil d'administration ont été renforcés. La fonction des commissions a été améliorée. Les budgets, les comptes et les décisions ayant une incidence financière ont été transmis en temps utile aux autorités de tutelle.

Mais, le redressement ainsi opéré n'a pas atteint tous ses objectifs. Le bureau, dont l'existence est prévue par le règlement intérieur n'a jamais été convoqué. La modération de l'évolution des rémunérations, pourtant recommandée, n'a pas été réalisée. La masse salariale n'a cessé de croître alors que le nombre des agents est resté stable. Bien que les recettes de taxes parafiscales aient augmenté, le recensement des entreprises assujetties et la détermination de la matière taxable n'ont pas été conduits avec une efficacité suffisante.

2. L'amélioration de la gestion interne s'est accompagnée d'un effort de définition de la politique d'intervention et de recherche d'une plus grande transparence dans sa mise en œuvre. Un plan stratégique a été adopté pour trois ans. Il définit des priorités et fixe les enveloppes financières affectées à chaque secteur d'intervention. Il a reçu l'accord des autorités de tutelle.

Son application n'a pas été cependant à la hauteur de la réflexion menée. La rationalisation des études économiques et de la communication a, certes, été conduite à bonne fin dans un délai raisonnable. Mais le regroupement des centres techniques s'est avéré plus complexe. Il a été retardé par des considérations d'ordre pratique et financier, contrariant ainsi l'évolution souhaitée dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Les subventions de fonctionnement ont continué à être accordées aux établissements, en 1998 et 1999, selon les errements antérieurs.

Le souci louable de transparence dans l'attribution des aides aux opérations de promotion internationale a conduit à la mise en place d'un système d'appel d'offre. Mais, celui-ci, complexe et lourd

à gérer, n'a pas entraîné d'augmentation sensible du nombre des bénéficiaires. Une plus grande rigueur dans le contrôle des dépenses, dont il faut louer l'établissement, s'est traduite par des versements effectifs très inférieurs aux montants promis. Il en est résulté pour l'organisme une trésorerie et une situation financière fortement excédentaires.

3. L'enquête de la Cour a surtout mis en évidence les profondes modifications des conditions d'intervention du DEFI résultant des décisions prises par les autorités de tutelle en 1999. Annoncées en février 1999, un mois après la publication du rapport public 1998 de la Cour, entrées en application en janvier 2000, elles n'avaient pas été exposées, ou même esquissées, dans la réponse ministérielle aux critiques de la Cour. Le fonctionnement des centres techniques du textile et de l'habillement et celui des organismes chargés des études et de la communication ²⁰, est dorénavant financé directement sur crédits budgétaires et échappe donc à la compétence du DEFI. En conséquence, les moyens de l'établissement ont été fortement limités. La suppression de la taxe parafiscale sur le textile et sur la maille et l'abaissement du taux du prélèvement sur l'habillement ont réduit ses ressources des deux tiers (60 MF au lieu de 175 en 1999).

La Cour qui a pris acte de cette nouvelle orientation a interrogé les autorités de tutelle sur les perspectives du Comité de développement appelant leur attention sur plusieurs problèmes liés à cette situation.

Il est en effet clair que la configuration du conseil d'administration n'est plus cohérente avec les catégories d'entreprises que cette instance est chargée de représenter. Sa composition devrait être modifiée. Les charges de fonctionnement des services, voisines de 20 MF²¹ sont aussi, désormais, excessives par rapport aux recettes attendues des taxes que le comité est autorisé à collecter. Leur réduction est indispensable. Les difficultés de la collecte de la taxe parafiscale, déjà réelles, risquent d'être aggravées par l'imprécision de la qualité d'assujetti. Nombre d'entre eux exercent leur activité à la

²⁰ L'Institut français de la mode (IFM) et le Centre textile de conjoncture et d'observation économique (CTCOE).

²¹ 20,9 MF en 1997, 17,4 MF en 1998 et 19,9 MF en 1999, incluant les charges d'exploitation diminuées du coût d'achat des marchandises, ainsi que les charges financières et exceptionnelles.

limite des secteurs du tissage et de l'habillement. Les entreprises appelées à contribuer doivent donc être définies de façon plus précise.

Des aménagements qui interviendront, dépendra la capacité du DEFI à assurer ses missions résiduelles, notamment la promotion internationale de l'habillement français qui reste désormais sa principale raison d'exister.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

La Cour avait formulé dans le rapport public de 1998 des critiques sur la gestion interne du comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement (DEFI) et sur la conduite des opérations à l'exportation.

Comme elle le reconnaît dans son nouveau rapport, l'action de la tutelle et le programme de réformes engagé dès 1997, porté à l'information de la Cour, ont permis une remise en ordre complète des procédures de gestion du DEFI, assurant ainsi la régularité des opérations, le suivi exact des dépenses, le rétablissement de la situation financière et enfin la transparence des choix. Cette action n'a pu se faire sentir que progressivement et n'a atteint son plein effet qu'à partir de la fin 1997, date à laquelle les conditions de nomination du Conseil et de l'équipe de direction ont été profondément transformées.

Il doit néanmoins être souligné qu'en raison essentiellement de la situation difficile dans laquelle se trouvent, sur le plan économique, les entreprises du secteur, majoritairement des petites et moyennes entreprises, la détermination des priorités d'action et la mise en œuvre des opérations correspondantes demeurent des exercices délicats, s'agissant notamment des actions collectives, outils d'action indispensables mais difficiles à mener.

Concernant les relations du « DEFI » avec les centres techniques, les précisions suivantes doivent être apportées.

Dans le prolongement des mesures évoquées précédemment, le secrétariat d'État à l'industrie avait entamé une réflexion début 1998 sur l'évolution des centres techniques du secteur. Celle-ci a abouti à la décision exprimée par lettre du secrétaire d'État en juillet 1998, d'entamer une procédure de fusion entre les deux centres principaux (l'Institut textile de France et le Centre d'études techniques des industries de l'habillement).

Le DEFI procédant durant la même période à la détermination de son plan stratégique (approuvé en octobre 1998), celui-ci a très logiquement tenu compte de cette restructuration (il est rappelé que le

volet « recherche technique », c'est à dire le financement des centres, représentait environ 60 % des dépenses du comité professionnel). Compte tenu de ce changement fondamental initié par les pouvoirs publics, le DEFI n'a pas voulu entamer une démarche de contractualisation de ses relations avec les centres. Il s'est borné à prévoir une baisse de son financement en fonction des économies prévisibles nées du rapprochement et à déterminer des grandes orientations pour les actions collectives. Un « fonds d'investissement et de restructuration » avait été par ailleurs prévu pour couvrir les coûts inévitables nés du rapprochement.

Après la large concertation avec les partenaires intéressés (conseils d'administration, syndicats) qu'impliquait la fusion des centres et l'étude de faisabilité approfondie qui a été menée, la procédure de fusion a connu un certain retard, du fait de la réticence de certains milieux professionnels, de la complexité du processus juridique et notamment de l'indétermination des règles fiscales appliquées à une fusion de centres techniques industriels. C'est seulement la loi de finances rectificative pour 1999 qui a établi définitivement la suspension de taxation sur les plus-values comme pour les sociétés commerciales.

La Cour a été informée de cette situation, puisque elle a procédé durant la même période à des contrôles sur les centres concernés et que par lettre du 25 mai 1999, Madame le Procureur général attirait l'attention des administrations sur la difficulté du processus et les restructurations nécessaires tout en admettant le bien-fondé de la fusion.

Par ailleurs, le Gouvernement avait engagé une réflexion plus générale sur les taxes parafiscales, en particulier en ce qui concerne le financement des centres techniques industriels. Cette réflexion a conduit à l'été 1999 à proposer à certaines professions le financement de ces centres sur le budget de l'État avec en corollaire la baisse ou la suppression de ces taxes. Les professions du textile et de l'habillement, consultées, ont exprimé leur accord sur cette évolution, indépendante du processus de fusion mais qui ne faisait que rendre plus logique et cohérente le rapprochement, désormais non contesté, des deux organismes. Dans ce cadre, le financement des activités de l'ITF et du CETIH (et du Centre technique de la teinture et du nettoyage) a été inscrit au projet de loi de finances 2000, avec pour conséquence, la réduction de la taxe habillement et la suppression de la taxe textile.

Le processus de fusion des centres, pour sa part, s'est poursuivi durant l'année 2000 avec la parution des textes nécessaires et la constitution effective du conseil d'administration du nouveau centre.

Durant toute cette période de transition, les pouvoirs publics ont considéré qu'il convenait de maintenir les dotations des centres à un niveau permettant le fonctionnement régulier des organismes tant en 1999 (montant de la taxe parafiscale en légère réduction conformément au plan stratégique) et en 2000 (maintien des dotations sur financement budgétaire).

Naturellement, comme le remarque la Cour, cette réforme profonde de la parafiscalité doit entraîner une restructuration complète du DEFI dans ses organes dirigeants et son action. Pour l'année 2000, le conseil d'administration a été maintenu en l'état afin de gérer la période de transition. Cependant, les actions propres au secteur « textile » ont été financées uniquement sur les réserves du DEFI pour la part provenant de cette taxe. Dès la fin de l'année 2000, les statuts du DEFI seront modifiés par décret, afin de prévoir un conseil d'administration uniquement composé de membres des professions de l'habillement (industrie, distribution, couture) et de personnalités qualifiées. La taxe parafiscale habillement fera l'objet d'un renouvellement jusqu'au 31/12/2003 avec un taux réduit. Le champ d'action du DEFI est modifié : la recherche ne sera plus financée tandis que les thèmes d'actions collectives (conduites en France ou à l'international) sont précisés et élargis.

Concernant le dispositif de la taxe elle-même, on s'est efforcé de préciser les conditions d'assujettissement sans remettre en cause la définition adoptée jusqu'ici pour le secteur « habillement ». Cette définition, fondée sur les codes d'activités et de produits, est sans ambiguïté même si elle a un certain caractère arbitraire en classant divers produits manifestement d'habillement dans la catégorie textile.

Réponse du Président du comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement

Le Président du CDPTH se félicite de constater que les efforts conduits sous son égide par le directeur général et l'équipe du DEFI, sous le contrôle et avec l'appui constant du conseil d'administration, comme les résultats obtenus, aient été reconnus et appréciés par la Cour.

Il croit utile cependant d'apporter à la Cour quelques précisions complémentaires :

Il paraît nécessaire de préciser que les ressources du DEFI pour 1999 telles que calculées par la Cour comprennent 175 MF au titre des recettes de taxes parafiscales, 3,019 MF de produits financiers, 34,753 MF de produits exceptionnels et 2,4 MF de reprises de provisions. (cf. comptes certifiés de 1999)

1. - L'article 11 du règlement intérieur, reprenant les dispositions existantes indique bien : « qu'il est constitué un bureau composé du Président du DEFI, des administrateurs également président d'unions professionnelles et des présidents de commission auquel assiste le directeur général. Le commissaire du gouvernement et le contrôleur d'État sont conviés à assister à ses réunions ».

Mais il précise que le président « peut recueillir » les avis de ce bureau et qu'il le convoque « chaque fois qu'il le juge utile »

En aucune manière ne figure l'obligation de réunir le bureau et c'est en toute connaissance de cause que le président a décidé de ne pas le réunir.

Il savait par expérience que le bureau risquait d'avoir une fâcheuse propension à confisquer le pouvoir au profit d'un petit nombre.

Le président a choisi, au contraire, d'associer le maximum d'administrateurs par le biais de leur présence en commission.

Il a donc institué pour l'examen de chaque dossier des procédures contraignantes de passage en commission pour avis et de vote en conseil d'administration et il a réuni le conseil tous les deux

mois environ comme le permettait le nombre assez faible de ses membres (15).

La masse salariale est toujours restée dans le cadre du budget voté, elle n'a pas réellement augmenté. Il importe donc d'examiner le contenu exact de ce poste.

En 1998, première année du mandat, l'augmentation apparente s'explique par la différence entre le salaire du nouveau directeur général et de son prédécesseur (par lettre adressée au Président de la deuxième chambre, le président du DEFI a déjà fourni toutes les précisions utiles sur ce sujet) et par l'impact du solde de tout compte d'un agent licencié.

Une seule augmentation de salaire a eu lieu. Elle concerne l'inspecteur délégué à la collecte qui, à l'occasion de la transformation de son contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée, a bénéficié d'un avantage de 10 %, indispensable pour s'attacher un agent dont les résultats justifient l'intérêt pour le DEFI de le conserver.

En 1999, son augmentation s'analyse comme le résultat tant du solde de tout compte d'un agent admis à faire valoir ses droits à la retraite, que de la prise en charge du salaire d'un agent en longue maladie augmenté du salaire de la personne engagée sous un contrat à durée déterminée pour la suppléer. Il s'y ajoute les augmentations consenties à deux agents (traitement mensuel net porté de 8 482 F à 9 276 F) et les primes exceptionnelles attribuées aux autres agents.

Le questionnaire de la Cour auquel le DEFI a répondu ne comportait pas de question sur le sujet du recensement des entreprises assujetties et sur la détermination de la matière taxable. Il apparaît donc essentiel de rappeler ici quelques chiffres :

Le nombre des assujettis est passé de 8 000 en 1996 (dernière année de la gestion de la taxe par la DGI) à 15 000 en 1998, chiffre qui est cohérent avec les chiffres du Service des études et des statistiques industrielles du secrétariat d'État à l'industrie.

Dans un premier temps, seul le fichier INSEE a été exploité. C'est d'ailleurs grâce à cet outil qu'une grande partie de ce résultat a été obtenu. Désormais, il est complété par des abonnements à des banques de données privées négociés après appel à la concurrence.

Pour ce qui est de la détermination de la matière taxable, il faut rappeler que le DEFI n'émet aucun rôle et aucun titre de perception,

sauf en cas de contrôle suivi d'un redressement non accepté par l'assujetti. En revanche, il procède à des contrôles systématiques.

<u>En 1998</u>	Contrôles de « cohérence » (évaluation basse)	600
	Contrôles sur pièces comptables (évalués sur base 99)	<u>600</u>
		1 200

Dossiers « redressés » : 178

Recettes « redressement de l'année » : 8 250 000 F

<u>En 1999</u>	Contrôles de « cohérence » (évaluation basse)	600
	Contrôles sur pièces comptables	710
	Contrôles effectués dans les entreprises	<u>25</u>
		1 335

Dossiers « redressés » : 232

Recettes « redressement de l'année » : 11 710 000 F

Il reste que, s'il existe des circuits clandestins, le DEFI n'a ni la mission, ni les pouvoirs, ni les moyens de se substituer aux administrations de l'État chargées de les traquer.

2. - Pour ce qui concerne le regroupement des centres techniques, le président du DEFI doit souligner que cette décision stratégique relève des pouvoirs publics et des unions professionnelles conformément à la loi sur les centres techniques et en aucune façon du Comité qu'il préside.

L'annonce du rapprochement des centres en 1998 et les délais nécessaires pour le réaliser n'ont pas permis au DEFI de mettre en œuvre la politique définie dans son plan stratégique qui prévoyait une baisse de la dotation budgétaire en même temps qu'était constitué et doté un fonds de restructuration. Le DEFI s'est donc attaché à fournir aux centres, durant cette période, les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

Les comptes visés par les commissaires aux comptes et approuvés par les tutelles montrent que les charges de fonctionnement des services, proprement dites, ont été de 13,1 MF en 1997, 11,7 MF en 1998 et 11,9 MF en 1999. A titre d'exemple, on soulignera que le chiffre de 19,9 MF retenu par la Cour pour cette dernière année ne saurait être considéré comme représentant des charges de

fonctionnement des services puisqu'il inclut notamment des provisions à hauteur de 8 MF.

Une étude des chiffres de 1997 et 1998 expliquerait de la même façon la différence entre les montants approuvés par le commissaire aux comptes et ceux calculés par la Cour.

Par ailleurs, il faut souligner que la baisse des frais de gestion qui est effectivement un des objectifs dans le cadre de la nouvelle configuration ne pourra se manifester que progressivement du fait de l'importance des frais fixes.

Section III

Étude sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales

La Cour des comptes, à laquelle le code des juridictions financières donne compétence pour contrôler tout ou partie des comptes et de la gestion de certaines associations, notamment de celles qui bénéficient de concours financiers de l'État, s'est de longue date intéressée aux relations qu'entretiennent les collectivités publiques et les associations. Ses rapports publics en témoignent, qui contiennent tous des insertions traitant de ces relations²².

À l'approche de la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, nombreux sont les signes de l'intérêt manifesté pour ce sujet par les juridictions et corps de contrôle : rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics sur le « Contrôle par l'État des associations subventionnées » en 1998, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur la « Pratique des subventions aux associations dans les directions du ministère de l'emploi et de la solidarité » en 1999, « Réflexions du Conseil d'État sur les associations et la loi de 1901 cent ans après » en 2000.

D'autres manifestations de l'intérêt croissant porté au monde associatif peuvent être relevées : des « Assises nationales de la vie associative » se sont tenues en février 1999, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration contient notamment des dispositions relatives aux associations subventionnées.

²² Ainsi en 1999 (« L'intervention de l'État en faveur du développement de l'économie sociale », « Bilan de deux opérations de relogement d'urgence de familles mal logées ou sans abri », « L'État et les associations dans le secteur culturel »), en 1998 (« Les structures d'insertion par l'économie »), en 1997 (« Les associations subventionnées par la DATAR », « L'Association pour la formation professionnelle des adultes »), en 1996 (« La politique du livre au ministère de la culture »), en 1995 (« La mise en œuvre par l'État des moyens consacrés à la politique de la ville ») ou en 1994 (« Structures administratives et gestion des crédits du ministère des affaires étrangères », « La formation des conseillers prud'hommes »).

La Cour a, quant à elle porté, son attention sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales. Qu'il s'agisse du soutien à la formation professionnelle, de l'insertion professionnelle et sociale de publics prioritaires, de la promotion de l'emploi, de la lutte contre l'exclusion ou du développement du travail social, ces politiques se sont, en effet, largement construites en France par la convergence des travaux du législateur et des initiatives de groupes de citoyens s'associant pour améliorer la vie collective ou les conditions d'insertion de l'individu dans la société. L'action associative a parfois précédé l'intervention des pouvoirs publics, faisant émerger de nouveaux besoins ; l'État a nourri sa réflexion de l'expérience acquise par le monde associatif et recourt de plus en plus à celui-ci pour élaborer ou mettre en œuvre les politiques publiques. Le Premier ministre a, dans une récente circulaire en date du 14 septembre 1998 relative au développement de la vie associative, pris acte de ces interactions : « De façon croissante, les associations ont développé des activités ayant à la fois une dimension économique et une utilité sociale pour réaliser leurs projets associatifs. Des lois récentes, telles la loi relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes ou la loi relative à la lutte contre les exclusions, font des associations des partenaires essentiels des pouvoirs publics ».

Pour ce qui concerne les relations entre l'État et les associations œuvrant dans le champ des politiques sociales, la Cour a examiné les évolutions que l'on peut observer par rapport à la situation qu'elle a décrite et critiquée à de multiples reprises, situation caractérisée notamment par l'absence de recensement des associations subventionnées, par une définition souvent peu satisfaisante des relations juridiques et financières entre autorités publiques et organismes associatifs et par des insuffisances dans le contrôle effectif de l'emploi des fonds mis à la disposition des associations.

I. – La connaissance imparfaite du recours croissant aux associations

A ce jour, nul n'est en mesure de dire combien d'associations interviennent dans le champ des politiques sociales, ni même combien d'associations bénéficient à ce titre de concours financiers de l'État. Il n'existe en effet aucun recensement des associations en activité, mais uniquement un relevé du nombre total de déclarations annuelles en préfecture (60 000 à 70 000 par an depuis une dizaine d'années, tous domaines d'activité confondus) : l'augmentation continue du nombre

des créations d'associations depuis de nombreuses années fait supposer que le nombre des associations en activité s'accroît. Mais comme le soulignait la Cour, dans le rapport public de 1999, à propos de l'intervention de l'État en faveur du développement de l'économie sociale, « Malgré l'intérêt suscité par l'économie sociale, ni le Parlement, ni le gouvernement, ni la recherche publique, ni les organismes professionnels, ne disposent d'un outil statistique permettant de bien connaître ses structures, le nombre de salariés concernés et ses secteurs d'intervention ainsi que de mesurer l'origine, le volume, la nature et la répartition des aides publiques qui lui sont octroyées ».

On doit en conséquence se contenter de citer les estimations couramment avancées : 700 000 à 800 000 associations en activité, quelque 100 000 dans le champ sanitaire et social, dont une majorité dans le seul champ social.

La situation, sur le plan du simple recensement, n'est donc pas satisfaisante. Certes, conformément aux dispositions de l'article 41 de la loi de finances pour 1962 (loi du 27 décembre 1961) modifié par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1986 (loi du 30 décembre 1986), le gouvernement publie « tous les deux ans, (...) pour chaque ministère, la liste des associations ayant reçu directement sur le plan national, au cours des deux années précédentes, une subvention à quelque titre que ce soit ».

La dernière année pour laquelle on dispose de cette annexe budgétaire est 1998, et il y est fait état de quelque 10 000 associations « directement financées sur le plan national » par l'ensemble des ministères, en 1995 ou en 1996²³. Mais cette liste n'inclut pas les associations recevant des financements provenant d'établissements publics, d'organismes de sécurité sociale, ou d'autres organismes eux-mêmes subventionnés par l'État, tels des associations et des groupements d'intérêt public. Elle n'inclut pas non plus les subventions versées par l'État lui-même au niveau déconcentré. Ce sont donc notablement plus de 10 000 associations qui sont financées au seul niveau national.

Dans l'ensemble des associations recensées dans le document budgétaire, celles qui bénéficient de subventions au titre des politiques sociales sont au nombre de 1300 environ, et reçoivent près de 5 MdF.

²³ A la fin de l'année 2000 a été publiée la liste des associations ayant reçu des subventions en 1997 ou 1998.

Si le montant moyen des subventions qui figurent dans le document budgétaire n'est pas négligeable – de l'ordre de 500 000 F par association, il varie entre des extrêmes considérables : 1 275 F pour une association départementale d'anciens prisonniers de guerre du Calvados, plus de 4 MdF (609,8 milliards d'euros) pour l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes). C'est que le recours de l'État aux associations recouvre des réalités très diverses.

II. – Les réalités diverses que recouvre le recours de l'État aux associations

Les liens entre la puissance publique et les associations du secteur social sont importants et complexes. Les associations ne sont pas seulement considérées comme des acteurs importants de la vie collective, mais aussi comme les vecteurs possibles de l'action publique dans de très nombreux domaines d'intervention : des pans entiers des politiques sociales leur sont confiés par l'État. Ce transfert s'applique notamment à la plus grande part des politiques de lutte contre les exclusions, de promotion des droits de la femme, de lutte contre la drogue. Le monde associatif du secteur social et l'administration entretiennent des rapports étroits. Il existe néanmoins une grande variété dans les relations ainsi nouées.

La grande majorité des associations naissent de l'initiative de personnes privées, mais certaines sont créées à l'initiative de collectivités publiques, dont l'État. Aux deux extrêmes quant à l'importance des concours financiers venant de l'État se situent, d'une part les associations « fictives », simples démembrements de celui-ci tournant parfois les règles de la comptabilité publique, d'autre part des associations financièrement indépendantes, telles certaines associations faisant appel à la générosité du public - notamment pour soutenir la recherche. La puissance financière de ces dernières est telle qu'elles rivalisent avec l'État quant aux moyens attribués à certains domaines de la recherche publique, sans pour autant pratiquer toujours la transparence, comme l'a parfois relevé la Cour.

Entre ces deux cas opposés, on peut identifier divers degrés d'interdépendance entre l'État et les associations au financement desquelles il contribue.

Tout d'abord, l'État participe au financement d'associations dont il considère les objectifs comme socialement utiles et méritant à

ce titre d'être soutenus. Son soutien financier peut être symbolique ou plus significatif. Bon nombre d'associations assurent d'ailleurs un rôle d'intermédiation entre l'administration et ses usagers les plus démunis. Ainsi en est-il de l'aide juridique aux demandeurs d'asile²⁴.

L'association peut aussi être une forme juridique permettant de regrouper l'État et des collectivités territoriales, ou les partenaires sociaux. Ainsi, dans le cadre de la décentralisation se sont créées de nombreuses associations regroupant des collectivités publiques, en particulier dans le domaine de la politique de la ville ou dans celui de l'accueil et l'orientation des jeunes²⁵. Le dispositif institutionnel du régime d'assurance chômage, mis en place par les partenaires sociaux en 1959 et qui supporte l'essentiel des dépenses d'indemnisation du chômage, repose également sur des associations : une soixantaine d'associations²⁶ réparties sur l'ensemble du territoire, et l'UNEDIC (Union pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) à vocation nationale et coordonnant l'ensemble des ASSEDIC²⁷. La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation n'a toutefois pas reconnu à ces organismes l'exercice d'une mission de service public - bien qu'ils disposent de prérogatives de puissance publique.

En revanche, un certain nombre d'associations participent à un service public et connaissent à ce titre une reconnaissance législative de leur mission. Tel est le cas par exemple des associations qui interviennent dans la formation des professions sociales : ces formations sont dispensées par quelque 300 centres de formation spécialisés, le plus souvent de statut associatif. En contrepartie de l'encadrement, par l'État, de leur activité, ces centres bénéficient de subventions de fonctionnement - et, le cas échéant, d'investissement. Ils sont considérés par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions comme « participant au service public de la formation ».

²⁴ Voir, en 2^{ème} partie, chapitre III, l'observation relative à l'accueil des demandeurs d'asile et à l'intégration des réfugiés.

²⁵ Voir, en 2^{ème} partie, chapitre IV, l'observation relative à ce réseau.

²⁶ Les ASSEDIC (Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), le GARP (Groupement des ASSEDIC de la région parisienne), les CSIA (Centres de services informatiques des ASSEDIC).

²⁷ Divers aspects du régime d'assurance chômage ont été examinés par la Cour dans le rapport public annuel 1999.

Enfin, il peut exister - notamment pour des raisons historiques - des structures associatives qui gèrent de véritables services publics. Ces structures fonctionnent alors avec des spécificités et des contraintes proches de celles qui caractérisent les services administratifs, et on peut qualifier ces associations d'administratives. Ainsi en est-il, au sein du dispositif d'aide aux réfugiés et demandeurs d'asile, du Service social d'aide aux émigrants. Dans son observation sur ce dispositif, la Cour pose donc la question d'une évolution éventuelle du statut du SSAE.

Certaines associations peuvent simultanément relever de plusieurs des catégories définies ci-dessus. Ainsi en est-il de l'AFPA. Association investie d'une mission de service public, dont la structure est justifiée historiquement par le souci d'associer de façon tripartite représentants de l'administration et représentants des partenaires sociaux, cet organisme qui fait partie du service public de l'emploi est soumis à la tutelle des pouvoirs publics, et a été considéré par la Cour, dans son rapport public de 1997, comme étant dans une situation ambivalente, à la fois « démembrement du ministère chargé du travail et association sous statut privé ».

III. – La définition de nouvelles modalités de contrôle pour de nouveaux modes de gestion publique

Dès lors que les associations apparaissent à la fois comme un choix de structure pour gérer certaines actions publiques à la place de services administratifs, et comme une manifestation de la volonté de faire participer les intéressés à la conduite des affaires qui les concernent, il convient de développer une nouvelle conception des relations de l'État avec elles et de leurs modalités de contrôle. Celle-ci n'existe pas encore, l'administration ne s'étant pas complètement adaptée à ces transformations profondes et n'ayant pas encore pris en compte, dans ses pratiques, la spécificité du milieu associatif.

a) Les relations de l'État avec les associations évoluent vers un mode partenarial, qui implique une définition contractuelle - et pluriannuelle - de ce qui est attendu de chaque partenaire : prise en compte de l'expérience acquise par le partenaire associatif et de sa proximité des populations et des publics, contractualisation généralisée des relations, en ce qui concerne tant la définition des objectifs et des moyens que les procédures d'évaluation du service

rendu, pluriannualité souhaitable dans nombre de cas des financements²⁸, reconnaissance de la spécificité du mode associatif d'intervention.

Les progrès sur ces différents points restent modestes. En témoigne la mise en œuvre limitée de conventions-cadres permettant aux ministères d'accorder des subventions sur une base pluriannuelle, dont l'établissement avait pourtant été recommandé par une circulaire du Premier ministre du 7 juin 1996²⁹. La loi du 12 avril 2000 déjà citée dispose désormais qu'au-dessus d'un seuil à définir par décret, toute subvention doit s'accompagner d'une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée (art. 10).

Il faut certes que l'administration qui confie à une association l'exécution d'une mission d'intérêt général veille à la définir dans une convention claire dont elle contrôle l'application. Mais à cette conception « tutélaire » traditionnelle tend à s'ajouter, voire à se substituer, une conception de l'association qui n'est plus seulement le lieu d'« exécution » d'une politique définie par l'administration, mais un lieu d'« élaboration » concertée d'une politique. Cette évolution appelle une nouvelle approche du « contrôle » de l'action associative, impliquant la recherche de règles et de méthodes originales qui ne pourront être la simple transposition des règles et méthodes de l'administration traditionnelle.

b) Pour ce qui est des contrôles pouvant être conduits par la Cour, les ambiguïtés de la notion d'« association administrative » doivent être levées à la lumière tant de la jurisprudence de la Cour que de celle du Conseil d'État. Il peut exister, en effet, des associations alimentées presque totalement par des ressources publiques qui assument des missions de service public, sans que s'applique la jurisprudence de la gestion de fait qui s'attache aux organismes dont l'autonomie n'est qu'une fiction. Paraît décisif à cet égard que l'association avec laquelle il est traité ait une existence réelle, une consistance et une légitimité non contestables, qu'elle dispose d'une autonomie véritable qui lui permette d'apporter une valeur ajoutée

²⁸ Cette pluriannualité fait écho aux projets actuels de réforme relatifs au budget de l'État.

²⁹ Une circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 prévoit de rendre systématique, désormais, le recours aux conventions pluriannuelles d'objectifs, « dès lors que l'aide de l'État à une association consiste à soutenir son action dans la durée ».

spécifique à l'action administrative, que les clauses de la convention conclue avec l'État assurent un équilibre financier satisfaisant des opérations subventionnées et qu'elles reçoivent une exacte application ³⁰.

Le contrôle des concours financiers apportés par l'État aux associations fait une large place à la technique des comptes d'emploi ³¹. Celle-ci n'est toutefois pas entièrement satisfaisante. Il peut paraître rassurant qu'une association rende compte de l'utilisation faite des crédits publics qu'elle a reçus en détaillant les dépenses financées grâce à eux. Mais elle le fait en affectant au compte d'emploi une partie des dépenses de ses différents postes comptables. Vérifier la validité de cette affectation implique donc que le vérificateur puisse avoir accès à la totalité de la comptabilité de l'association, pour s'assurer de la pertinence et de la sincérité de la constitution du sous-ensemble vérifié. En outre, le seul contrôle du compte d'emploi ne permet pas de porter un jugement sur la qualité et la rigueur de la gestion d'ensemble de l'association.



La Cour constatait, dans son rapport de 1967, qu'à mesure que l'action administrative s'étend à de nouveaux domaines elle est conduite « à se démultiplier et à s'exercer de manière de plus en plus diverse » et que cette orientation peut « correspondre à l'intérêt, pour un État moderne, de s'assurer le concours de personnalités, d'associations ou de sociétés, sans lesquels tel ou tel objectif d'intérêt général ne saurait être atteint ». Le recours aux associations est désormais un mode courant de gestion des actions publiques, notamment sociales. Le contrôle doit pouvoir garantir que ces nouveaux modes d'organisation du service public satisfont à l'exigence sociale de transparence dans les procédures et d'acuité dans l'évaluation des résultats : la Cour entend ouvrir des études approfondies sur ces problèmes dans le domaine des politiques sociales au cours des prochains mois et faire des propositions.

³⁰ Le recueil 1996 des arrêts, jugements et communications des juridictions financières contient, à propos du domaine de la recherche scientifique, des remarques en ce sens (p. 308).

³¹ Le contrôle de la Cour ne porte que sur le compte d'emploi du concours financier accordé à une association lorsque ce concours financier est affecté à un objet déterminé et qu'il représente moins de 50 % des ressources totales de l'association ; dans l'hypothèse où le compte d'emploi n'est pas produit, en revanche, le contrôle porte sur l'ensemble des comptes et de la gestion de l'organisme

DEUXIÈME PARTIE

OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Chapitre I

Éducation, Culture et communication, Jeunesse et sports

1

L'université française du pacifique (UFP)

L'université française du Pacifique (UFP), créée par décret du 29 mai 1987, comprit dès l'origine deux centres universitaires bien que son siège ait été fixé à Tahiti : l'un en Polynésie française, l'autre en Nouvelle-Calédonie. Sa création répondait au double objectif de former des cadres pour les territoires et d'assurer le rayonnement de la culture française dans un environnement majoritairement anglophone. L'effectif des étudiants est passé de 437 à la rentrée de 1987 à 2 749 au cours de l'année 1998-99. De sa constitution à sa dissolution prononcée par décret du 31 mai 1999, sa gestion a été caractérisée par de multiples irrégularités qui ont gravement nui à l'exercice de ses missions et contribué à augmenter ses coûts de fonctionnement.

Au moment où s'installent les universités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, les enseignements doivent être tirés, tant par leurs instances dirigeantes que par leurs tutelles, des nombreux errements constatés pendant l'existence de l'université française du Pacifique.

I. – Les irrégularités juridiques

A. – Un statut illégal

Visant les seules lois relatives aux territoires d'outre-mer, à l'exclusion de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, le décret instituant l'université en faisait un établissement public administratif.

Le 29 mai 1995, le tribunal administratif de Papeete déclarait illégal ce décret au motif qu'en définissant « les grandes orientations de l'enseignement supérieur dans le Pacifique et les missions de l'organisme chargé de les mettre en œuvre », le pouvoir réglementaire était « intervenu dans le domaine réservé au seul législateur par

l'article 34 de la Constitution qui précise que la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement. »

La loi du 5 juillet 1996, tout en validant les dispositions du décret de 1987, étendit aux territoires de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis et Futuna l'application de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. Elle transformait ainsi en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) l'université française du Pacifique dont elle précisait que les nouveaux organes devraient être constitués au plus tard le 9 octobre 1997.

Si deux textes réglementaires furent bien élaborés en application de la loi, l'opposition des élus et des étudiants calédoniens empêcha leur application, de sorte que la nouvelle organisation ne put être mise en place. Ainsi, après avoir fonctionné irrégulièrement pendant neuf ans comme établissement public administratif, l'université fut ensuite maintenue sous ce même régime jusqu'à sa dissolution qui intervint deux années plus tard sans que le statut adopté par la loi de 1996 ait jamais été appliqué.

Cette insécurité juridique a fragilisé le fonctionnement et l'existence même de l'Université.

B. – La création irrégulière des formations de deuxième cycle

A l'origine, l'intention n'était pas de créer une université comportant l'ensemble des cycles d'enseignement, l'intérêt pour les étudiants d'une ouverture sur la métropole plaidant en faveur d'une organisation des deuxièmes cycles par convention avec d'autres universités. Aussi le décret de 1987 ne visait-il explicitement que des formations de premier cycle et certaines formations spécialisées de troisième cycle dans le cadre de partenariats avec d'autres établissements.

En contradiction avec les règles ainsi posées, l'ouverture en 1992 d'un institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) entraîna la constitution d'un deuxième cycle pour lequel furent ensuite délivrées des habilitations de délivrance de diplômes. Mais ces habilitations ayant été accordées sans une correcte évaluation préalable des étudiants concernés et sans une dotation correspondante en moyens, il en résulta à la fois un sous-effectif des élèves recevant

certaines enseignements et des surcoûts de fonctionnement sous la forme d'heures complémentaires.

C. – La scission de l'UFP

Elle a été décidée par ordonnance du 8 juillet 1998 relative au régime de l'enseignement supérieur dans les territoires d'Outre-Mer du Pacifique qui a modifié l'article 72 de la loi de 1984 afin d'adapter le cadre juridique des EPSCP à la petite taille et aux spécificités de deux nouvelles universités, celle de Polynésie française et celle de Nouvelle-Calédonie.

C'est avec un retard de cinq mois par rapport aux délais fixés par la loi que le décret du 31 mai 1999 a simultanément mis fin à l'existence de l'UFP, abrogé, bien tardivement, le décret du 29 mai 1987 et créé les deux nouvelles universités.

II. – Une organisation défailante

L'université française du Pacifique a été implantée sur deux archipels distants de près de 5 000 km et séparés tant par la ligne de séparation des jours que par des calendriers universitaires calés sur les deux hémisphères : nord pour Papeete, sud pour Nouméa. En outre, chacune de ces composantes s'est trouvée éclatée entre plusieurs lieux d'implantation.

Aussi le décret de 1987 a-t-il mis en place une structure « polycéphale » comportant une présidence et un secrétariat général mais aussi deux directions de centre et deux agences comptables, dont une agence secondaire à Nouméa. Cette structure n'aurait pas été incompatible avec une gestion efficiente si les attributions de chaque instance de décision avaient été correctement fixées et si la présidence avait joué son rôle de pilotage et d'impulsion d'une véritable stratégie de développement. Tel n'a pas été le cas.

A. – L'absence de projet

La seule tentative inaboutie pour élaborer un projet de développement de l'université est ressortie d'un débat d'orientation mené en septembre 1994 au conseil du centre universitaire de Nouvelle-Calédonie, d'ailleurs limité à ce seul centre pour les années 1995 à 2000.

Il est singulier que les autorités de tutelle (enseignement supérieur, outre-mer) ne se soient pas inquiétées de cette grave carence qui compromettrait tout développement cohérent de l'université, alors qu'elles étaient représentées à son conseil d'administration. Il en est allé de même pour la défaillance de l'université dans le domaine des relations internationales alors qu'elle avait vocation à diffuser l'influence francophone dans le Pacifique.

B. – Les carences administratives

Dans une université dont les textes constitutifs étaient irréguliers ou inappliqués et qui s'est rapidement trouvée confrontée à de nombreux contentieux l'opposant à son personnel, le secrétaire général n'a jamais apporté l'expertise juridique qu'un tel contexte imposait. Il n'a pas d'avantage fait évoluer les ressources informatiques de l'université dans les différents domaines de la gestion (comptabilité, paye, scolarité).

L'agent comptable a souvent cumulé ses fonctions avec celles de chef des services financiers mais le contenu de ces dernières n'a pas été défini par la décision de l'ordonnateur le nommant. La répartition des tâches au sein de l'agence comptable n'a pas non plus été établie. La formation des agents n'a jamais été une priorité.

Les conditions dans lesquelles sont intervenues les nominations des comptables successifs et dans lesquelles certains d'entre eux ont exercé leurs fonctions révèlent de nombreuses irrégularités.

En outre, installé après l'éviction de son prédécesseur de ses fonctions de chef des services financiers puis de ses fonctions d'agent comptable par le président de l'UFP, le nouvel agent comptable en fonction du 1^{er} août 1995 au 30 octobre 1997, s'est rendu coupable du détournement de plus de 2 MF. Ces agissements, perpétrés à compter du deuxième semestre 1996, ont été décelés à l'occasion d'une vérification de la trésorerie générale en octobre 1997.

Les faits établis et la diversité des moyens utilisés pour détourner les fonds – abus de la procédure de paiements avant ordonnancement, prélèvement de recettes de droits d'inscription et d'œuvres universitaires, perception d'avances sur loyer au-delà des droits, suppression ou modification de données dans un système de traitement informatique – témoignent de l'absence de surveillance des procédures de gestion et de comptabilité par les responsables successifs de l'université.

De surcroît, ces détournements ne se seraient pas produits si l'université et l'autorité de tutelle financière s'étaient soumises au respect de la chose jugée. Dès le 15 juillet 1996, en effet, l'arrêté nommant ce comptable avait été annulé par le tribunal administratif de Papeete qui en avait constaté le caractère irrégulièrement rétroactif³².

III. – Des irrégularités dans la détermination des recettes et le paiement des dépenses

Au cours des cinq dernières années de son existence, le budget global de l'UFP, qui s'élevait, rémunérations des enseignants-chercheurs non comprises, à quelque 80 MF en 1997, a doublé en francs courants, soit une augmentation de 70 % en francs constants.

A. – Les recettes

L'établissement a bénéficié d'une surdotation, au-delà du montant qui aurait résulté de l'application des critères objectifs rassemblés dans un système de calcul dit San Remo. Sur cette dotation, la présidence opérait un lourd prélèvement de 16 % pour ses propres besoins, le solde étant réparti à égalité entre les deux centres, abstraction faite de leurs effectifs d'étudiants. Ce mode de répartition a entraîné une insuffisance de crédits qui a interdit de remplir des fonctions essentielles. Ainsi, en 1998, aucun crédit ne fut ouvert au budget du centre de Polynésie au titre des actions internationales.

Après la dotation de l'État (quelque 20 MFF), les droits universitaires représentaient la deuxième grande recette de fonctionnement de l'université (près de 4 MF en 1997) et leur part dans le total n'a cessé de croître (6 % en 1990, près de 14 % en fin de période) tant en raison de l'augmentation du nombre d'étudiants que de l'indexation de ces droits.

Ceux-ci, correctement fixés sur la base de l'arrêté ministériel qui en détermine annuellement le montant, ont ensuite fait l'objet d'une majoration, adoptée par le conseil d'administration, indexée sur les rémunérations des personnels. Dès lors qu'elle n'était ni facultative ni justifiée par des prestations clairement identifiées, cette majoration

³² L'agent comptable a été condamné par le tribunal correctionnel de Papeete le 10 novembre 1998 à une peine de cinq ans d'emprisonnement dont deux avec sursis assortis d'un délai d'épreuve de trois années.

était d'une régularité d'autant plus douteuse que les étudiants n'ont pas bénéficié de certains services auxquels ils avaient droit. Ainsi, ce n'est qu'en 1996 qu'une convention passée avec un médecin libéral a permis la mise en place d'une médecine préventive.

B. – Les dépenses

Les dépenses d'heures complémentaires (7,5 MFF en 1997) représentent près de 30 % des dépenses de fonctionnement (25 MFF). Les autres frais de personnel (près d'1 MF) correspondent pour l'essentiel au remboursement des charges locatives des personnels non logés par l'université. Le décret du 29 novembre 1967, portant réglementation du logement et de l'ameublement des magistrats et des fonctionnaires de l'État en service dans les TOM, fixe la règle selon laquelle le logement des fonctionnaires est assuré par le service qui les emploie. Une retenue est en contrepartie précomptée sur le salaire mensuel et perçue au profit du budget dont relève le service employeur. Les titulaires de logements de fonction pour lesquels aucune retenue n'est opérée sont limitativement désignés par arrêté ministériel. Or, ce n'est qu'à partir du 1^{er} septembre 1997 que le trésorier-payeur-général de Polynésie française a effectivement précompté une retenue de 15 % sur le traitement des personnels logés par l'université.

Si l'importance des frais de déplacement, qui absorbaient le quart de la dotation globale de fonctionnement de l'université, peut s'expliquer en raison des contraintes géographiques, rien ne justifie par contre que la moitié des crédits correspondants aient été réservés à la présidence de l'université. Une telle pratique a facilité certains abus, tels que celui lié au déplacement, à la fin de 1993, du président de l'université, accompagné de son épouse, adjointe du secrétaire général, de Papeete en Nouvelle-Calédonie pour des raisons privées. Ce n'est qu'à la suite de l'intervention tardive, en février 1995, de l'agent comptable, que les frais pris en charge par l'établissement lui ont été partiellement remboursés.

IV. – Le défaut de surveillance du service fait et de la rémunération des personnels enseignants

A. – Le recrutement

La limitation de la durée d'affectation dans les territoires d'outre-mer (deux ans renouvelables une fois selon le décret du 26 novembre 1996) ne s'applique notamment pas aux enseignants-chercheurs. Ce traitement particulier ne s'est pas révélé heureux pour l'université, certains enseignants s'installant dans le confort d'une certaine répétition et perdant des contacts utiles avec des universités métropolitaines. La liste des emplois au 1^{er} juillet 1999 fait apparaître une majorité d'emplois pourvus depuis 1996 mais sur un total de 69 postes de maîtres de conférences, on constate que 20 d'entre eux sont occupés par les mêmes personnes depuis la fin des années 80 ou le début des années 90. C'est dans cette catégorie de personnels que se concentrent les abus en matière d'indemnités et d'heures complémentaires.

Cette présence durable d'enseignants d'origine métropolitaine dans les territoires n'a de surcroît été qu'exceptionnellement mise à profit pour développer les relations avec les universités de la zone Pacifique. On relève également le faible nombre d'enseignants issus des territoires, moins de dix maîtres de conférences au total. Le premier professeur d'origine polynésienne a pris ses fonctions en septembre 1998.

La Cour a enfin constaté que l'ensemble des nouveaux enseignants-chercheurs de l'UFP était recruté au 1^{er} septembre alors qu'en Nouvelle-Calédonie l'année universitaire ne commence que le 8 février de l'année suivante. Pendant plus de quatre mois, ils sont donc rémunérés en l'absence de service fait.

B. – Les obligations de service

Il n'a jamais existé à l'UFP de contrôle effectif des obligations de service. Cette situation est d'autant plus regrettable que les effectifs d'étudiants baissent régulièrement en cours d'année, dans la proportion de 50 % des inscrits entre le premier et le deuxième trimestres des années de DEUG, ce qui aurait dû donner lieu à une vérification de la justification des heures complémentaires auxquelles les enseignants pouvaient effectivement prétendre.

Ces défaillances sont à l'origine de situations aberrantes. Ainsi, un enseignant s'est chaque année absenté du territoire plusieurs mois durant, y compris pendant les périodes d'examen qu'il aurait dû faire passer. Pourtant, non seulement sa rémunération n'a pas été affectée par ce sous-service mais il a au contraire bénéficié de 127 heures complémentaires en 1994/95, 60 en 1995/96, 51 en 1996/97.

C. – Les primes et indemnités

Plusieurs irrégularités ont entaché le versement de l'indemnité d'éloignement prévue par l'article 2 de la loi du 30 juin 1950. Le droit à l'indemnité est ouvert lors de l'affectation dans un TOM à la condition expresse que cette affectation entraîne pour l'agent un déplacement effectif pour aller servir en dehors du territoire dans lequel est situé le centre de ses intérêts matériels et moraux.

Or, cette indemnité a été en particulier versée à cinq enseignants du centre de Polynésie au moment de leur affectation à l'université alors qu'ils habitaient déjà le territoire. L'irrégularité, décelée plusieurs années plus tard, donna lieu en 1995 à l'émission d'ordres de reversement émis par le président de l'université. Ces ordres ont à leur tour été annulés en 1997 par le tribunal administratif de Papeete au motif que seul le Haut Commissaire de la République avait compétence pour les émettre.



L'université française du Pacifique, en raison notamment de l'ouverture des deuxièmes cycles, a connu une forte croissance de l'effectif de ses étudiants. Mais les conditions dans lesquelles elle a organisé l'accueil et l'orientation de ces étudiants sont demeurées défaillantes au point que jusqu'à une date récente aucun service d'accueil n'avait été mis en place et que les conditions d'hébergement et de restauration demeurent des plus réduites. En mars 1999, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale constatait, en outre, que depuis plusieurs années les diplômes obtenus ne donnaient pas lieu à délivrance d'originaux mais seulement à de simples attestations provisoires.

Par ailleurs, les formations ayant été ouvertes plus que de raison, le nombre des étudiants inscrits en certaines matières, en particulier en sciences et en droit, est devenu d'autant plus faible qu'il s'accompagne d'importants pourcentages de défection en cours d'études. Les conseils de centre n'ont pourtant pas jugé déraisonnable

de maintenir ou d'ouvrir des DEUG n'ayant recueilli qu'une vingtaine d'inscriptions, ou des seconds cycles réduits à quinze étudiants.

Enfin, les choix effectués à l'UFP depuis sa création ont privilégié les formations académiques au détriment des formations qualifiantes et à vocation plus directement professionnelle. La mise en place de formations de 2^{ème} cycle sans préoccupation de débouchés a accentué le phénomène dont il n'est toutefois pas possible d'apprécier l'incidence, en l'absence de statistique fiable sur le devenir des étudiants. La plus grande part de ceux qui demeurent dans les territoires se destinent à l'enseignement et à l'administration, tant de l'État que du territoire et des communes.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Je partage pleinement l'avis de la Cour des comptes sur le fait qu'il y a lieu de profiter de la scission de l'Université française du Pacifique en deux nouvelles universités, l'une en Polynésie française, l'autre en Nouvelle-Calédonie, pour mettre un terme aux errements constatés.

Toutefois, les nombreuses difficultés rencontrées depuis la mise en place de ces deux nouveaux organismes, notamment pour les agents comptables, laissent percevoir l'ampleur du travail qui reste à réaliser pour parvenir à l'objectif recherché et exigent une attention soutenue bien évidemment de mes services mais surtout des ministères de tutelle de ces établissements.

D'ores et déjà, dans le cadre du partenariat engagé entre la direction générale de la comptabilité publique et la conférence des présidents d'université visant à soutenir les EPSCP dans leurs démarches de modernisation de la gestion, ces deux nouvelles universités pourront bénéficier des différentes actions mises en place, notamment en matière de formation des agents des services financiers et comptables des EPSCP, d'expertise et de conseil financier ou d'amélioration des procédures de gestion financière.

S'agissant des conditions dans lesquelles sont intervenues les nominations des comptables successifs, je prends acte des observations formulées par la Cour, la nécessité d'assurer la continuité du fonctionnement des établissements publics conduisant parfois mes services à procéder à l'installation à titre provisoire des agents comptables, dans l'attente d'une régularisation par arrêté.

Enfin, la Cour estime que les détournements ne se seraient pas produits si tant l'université que l'autorité de tutelle financière s'étaient soumises au respect de la chose jugée, l'arrêté nommant le comptable coupable de détournements ayant été annulé dès le 15 juillet 1996 en raison de son caractère rétroactif.

A la suite de l'annulation de l'arrêté de nomination, mon département ministériel a demandé, le 20 août 1996, au ministère de l'éducation nationale dans quelles conditions il convenait de

régulariser la situation de l'intéressé, s'agissant des personnels relevant de son autorité hiérarchique et exerçant dans des établissements placés sous sa tutelle.

Le 22 octobre 1996, le ministère de l'éducation nationale, sans répondre sur le fond, a précisé qu'il n'entendait pas interjeter appel de la décision du tribunal administratif de PAPEETE. Aucun projet d'arrêté n'a ensuite été établi par le ministère de l'éducation nationale pour régulariser la situation de l'agent en cause.

Au demeurant, les faits délictueux n'étant pas connus à l'époque, la décision qui aurait pu être prise aurait probablement consisté en une régularisation de la situation de l'intéressé, par la signature d'un nouvel arrêté de nomination. Cette régularisation n'aurait manifestement pas eu d'impact en soi sur les actes reprochés ultérieurement à cet agent.

Par ailleurs, le président de l'université a signalé les fautes commises par l'agent comptable dans un courrier du 13 octobre 1997.

Le ministère de l'éducation nationale a proposé au président, par lettre du 17 octobre 1997, de réintégrer cet agent dans le corps des conseillers d'administration scolaire et universitaire, et de le remplacer à la date du 1^{er} novembre 1997 par un agent comptable intérimaire. Cette nomination était susceptible d'être reportée au 15 novembre 1997 pour éviter une rétroactivité de l'arrêté de nomination.

Le président de l'université a formulé une demande en ces termes le même jour.

Mon département ministériel a notifié par lettre du 24 octobre 1997 aux différents intervenants la nomination d'un agent comptable intérimaire en faisant référence aux dispositions d'un « arrêté en cours de signature ». L'installation était fixée à la date du 1^{er} novembre 1997.

L'arrêté correspondant, daté du 31 octobre 1997, a été notifié par lettre du 14 novembre 1997 aux intéressés.

La rapidité de la réaction après l'information sur les détournements démontre que les deux ministères de tutelle n'ont pas négligé leurs responsabilités en la matière.

Réponse du Ministre de l'Éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale, partage l'analyse de la Cour, quant aux dysfonctionnements constatés dans la gestion de l'Université française du Pacifique et dans la fixation du cadre juridique de son activité. Conscient que le système mis en place était perfectible, il s'est attaché à en améliorer le fonctionnement et à lui donner un cadre juridique cohérent.

La création des deux universités de Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française constitue une première étape qui vise à donner aux établissements un cadre juridique stable. Elle doit permettre de répondre aux observations légitimes de la Cour et contribue à donner un nouvel élan à la politique conduite par le ministère en faveur du système éducatif tant en Polynésie et qu'en Nouvelle-Calédonie.

Au-delà du constat établi par la Cour, le ministère de l'éducation nationale tient à apporter les précisions suivantes sur les observations qu'elle a formulées :

Les irrégularités juridiques

Un statut illégal

La Cour constate que le décret du 29 mai 1987 portant création de l'Université française du Pacifique et l'instituant établissement public à caractère administratif (EPA), ne visait que les lois relatives aux territoires d'outre-mer à l'exclusion de la loi du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur.

Le ministère tient à préciser que le décret du 29 mai 1987 ne visait pas la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dans la mesure où, à cette date, celle-ci n'était pas applicable aux territoires d'outre-mer de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

La Cour constate que, suite aux jugements en date du 29 mai 1995 par lesquels le tribunal administratif de Papeete a déclaré illégal le décret du 29 mai 1987 par la voie de l'exception d'illégalité,

la loi n°96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer a organisé un nouveau dispositif juridique.

L'article 14 de cette loi a ajouté trois articles à la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, permettant d'en étendre l'application aux territoires de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna (article 71), d'adapter ses dispositions compte tenu de la spécificité des T.O.M (article 73) et de préciser les dispositions dérogatoires au nouvel établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) constitué sous la forme d'une université (article 72).

La Cour observe que le statut prévu par la loi du 5 juillet 1996 pour l'Université française du Pacifique n'est jamais entré en application.

L'article 14 de la loi du 5 juillet 1996 avait également prévu, que pendant une période de quinze mois s'achevant au 9 octobre 1987, les missions dévolues aux EPSCP par le titre III de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur, seraient prises en charge par l'Université française du Pacifique créée sur le fondement du décret du 29 mai 1987 précité. Ces dispositions avaient pour objet d'assurer la continuité du service public de l'enseignement supérieur dans ces territoires, la gestion des carrières de l'ensemble des personnels affectés dans cet établissement, dans l'attente de la publication des décrets d'application de la loi et de l'adoption de ses statuts par la nouvelle université.

La Cour relève à juste titre que deux projets de textes réglementaires élaborés en application de la loi n'ont pu aboutir en raison de l'opposition des élus et des étudiants de la Nouvelle-Calédonie, empêchant ainsi la mise en place de la nouvelle organisation de l'université, qui fut maintenue sous le régime d'établissement public administratif jusqu'à sa dissolution.

En considération du contexte, le Gouvernement a en effet jugé préférable de différer la parution de ces textes pour poursuivre les réflexions engagées avec les différents partenaires tout en s'efforçant, dans le respect des textes nationaux, de conjuguer la cohérence des objectifs et l'adaptation à la spécificité des territoires.

Dans la mesure où, d'une part, l'EPA n'était plus habilité au-delà du délai fixé au 9 octobre 1997 à exercer les missions dévolues à la nouvelle université, et où, d'autre part, l'EPSCP créé sous la forme d'une université par l'article 72 de la loi du 26 janvier 1984 sur

l'enseignement supérieur ne pouvait fonctionner en l'état, le Gouvernement a été habilité par l'article 1-13 de la loi n°98-145 du 6 mars 1998 à prendre par voie d'ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du régime de l'enseignement supérieur dans les territoires d'outre-mer.

L'article 3 de cette loi d'habilitation a prolongé de 15 mois, soit jusqu'au 9 janvier 1999, la période transitoire durant laquelle les missions de l'enseignement supérieur dévolues aux établissements visés par le titre III de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur seraient prises en charge par l'établissement public créé par le décret du 29 mai 1987. Ce délai était jugé nécessaire pour élaborer l'ordonnance fixant les règles applicables aux établissements créés dans les territoires d'outre-mer.

La scission de l'Université française du Pacifique

Suite à la décision de scission, prise par l'ordonnance du 8 juillet 1998 relative au régime de l'enseignement supérieur dans les territoires d'outre-mer modifiant les articles 72 et 73 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, la Cour relève que le décret du 31 mai 1999, qui a simultanément mis fin à l'existence de l'Université française du Pacifique, abrogé le décret du 29 mai 1987 et créé les deux nouvelles universités, est intervenu avec un retard de cinq mois par rapport aux délais fixés par la loi du 6 mars 1998.

L'ordonnance n°98-582 du 8 juillet 1998, ratifiée par la loi n°99-1121 du 28 décembre 1999, a défini le régime applicable aux universités créées dans les territoires d'outre-mer à l'instar de celui des universités de droit commun en prenant en considération les spécificités de ces deux EPSCP et les compétences des territoires. Elle a ainsi prévu (article 1^{er}) des dérogations à la loi du 26 janvier 1984, relatives au nombre de conseils, à leur composition et aux compétences qui leur sont dévolues.

La Cour relève à juste titre que le décret n° 99-445 du 31 mai 1999 portant création de l'université de la Polynésie française et de l'université de la Nouvelle-Calédonie a été pris avec un retard de cinq mois par rapport aux délais fixés par la loi du 6 mars 1998. Ce délai est apparu nécessaire au Gouvernement pour permettre à l'ensemble des instances consultées de se prononcer et favoriser ainsi l'adhésion la plus large possible sur ce texte.

Une organisation défaillante

La Cour observe que la seule tentative pour élaborer un projet de développement de l'université est ressortie d'un débat d'orientation mené en 1994 au conseil du centre universitaire de Nouvelle-Calédonie, limité à ce seul centre et demeurée inaboutie.

Compte tenu de l'absence d'un projet unique de développement pour les deux centres, et des incertitudes affectant le devenir de l'établissement dans le contexte de scission de l'université française du Pacifique, il est apparu opportun de différer la contractualisation de l'établissement.

Depuis la création des deux EPSCP Université de la Nouvelle-Calédonie et Université de la Polynésie française, il convient d'indiquer que ces deux établissements sont désormais intégrés dans la vague contractuelle 2000-2003. La signature des deux contrats quadriennaux de développement devrait intervenir avant la fin de l'année 2000.

Détermination de la dotation de fonctionnement

Le montant des dotations allouées à l'Université Française du Pacifique a été déterminé dans le cadre du modèle SANREMO. Une dotation théorique est calculée, selon des critères identiques à ceux qui sont appliqués aux universités de métropole, pour les trois composantes de la dotation « emplois enseignants », « emplois IATOSS » et « crédits de fonctionnement ». La sur-dotation de cet établissement au regard des normes SANREMO tient à la prise en considération de la situation particulière de cette université, notamment son implantation sur deux sites, ainsi que de la nécessité d'offrir une large palette de formations à même de répondre aux besoins locaux.

Recrutement et rémunération des personnels enseignants

La Cour souligne, s'agissant du recrutement, la faible mobilité géographique des enseignants-chercheurs affectés à l'université, et relève, par ailleurs, des défaillances dans la surveillance du service fait et le contrôle effectif des obligations de service des personnels enseignants.

Le ministère de l'éducation nationale prend acte des observations formulées par la Cour. Il souligne que la mise en place

des deux universités de Nouvelle- Calédonie et Polynésie Française devrait permettre d'améliorer la gestion des personnels enseignants sur différents points :

- en ce qui concerne l'organisation du recrutement, une seconde session étant organisée depuis quatre ans, à l'automne, avec effet au 1^{er} février, la Nouvelle- Calédonie est désormais en mesure de faire coïncider la nomination des enseignants- chercheurs avec le début de l'année universitaire ;

- s'agissant de la mobilité géographique, il convient de rappeler que le statut des enseignants -chercheurs, qui prévoit un recrutement par concours sur emploi et ne fait pas de la mobilité une condition d'avancement ou de promotion, n'encourage pas une forte mobilité géographique des enseignants- chercheurs et l'ouverture plus large du recrutement à des candidats locaux. La montée en charge progressive des corps d'enseignants- chercheurs devrait toutefois permettre, à moyen terme, aux deux nouvelles universités de diversifier leur corps enseignant par le recours à des associés ou à des invités ;

- quant au respect des obligations de service, les universités peuvent s'appuyer sur la circulaire conjointe Éducation nationale, recherche et technologie- Économie, finances et industrie du 27 octobre 1999 qui a rappelé aux établissements les règles applicables en matière de définition des services et de contrôle de l'accomplissement des heures d'enseignement en présence des étudiants.

Réponse du Secrétaire d'État à l'Outre-mer

L'Université française du Pacifique, établissement public administratif créé par un décret du 29 mai 1987, est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, que la Cour des Comptes a également saisi, et à qui il appartient de répondre sur les questions relevant de sa compétence.

L'université a rencontré dès sa création des difficultés de fonctionnement liés à la conjonction de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, son champ géographique était large puisque l'université avait compétence sur deux archipels distants de près de 5000 km, ayant un décalage horaire important avec la métropole (+ 9 heures pour la Nouvelle-Calédonie, - 12 heures pour la Polynésie française) et surtout fonctionnant selon deux calendriers scolaires différents.

Par ailleurs, l'université a dû faire face à une montée en charge très rapide du nombre de ses étudiants dont le chiffre est passé de 437 à 2 749 en onze ans. Cette hausse massive a certainement contribué à créer des problèmes d'adaptation des filières et de gestion.

Il s'y ajoute l'organisation administrative particulière de l'université, dirigée par des présidents nommés et non élus, et l'éloignement de la métropole.

C'est pourquoi la scission en 1999 de cet établissement en deux universités, l'une en Nouvelle-Calédonie, l'autre en Polynésie française, a eu pour principal objectif d'aligner les statuts sur le droit commun et de permettre d'améliorer le fonctionnement de l'enseignement supérieur dans cette zone afin de remédier autant que possible aux difficultés rencontrées lors des dix dernières années.

L'Institut national de l'audiovisuel

La singularité de la position de l'INA dans le secteur public de l'audiovisuel se caractérise, depuis sa fondation, par la réunion d'activités hétérogènes : archivage, formation, production et recherche, auxquelles s'est ajouté depuis 1995 le dépôt légal.

Au fil des ans, le statut industriel et commercial qui lui a été conféré s'est avéré de moins en moins conforme à la réalité de son financement, pour l'essentiel assuré par une ressource tirée d'un prélèvement obligatoire (la redevance) et de moins en moins adapté à sa principale activité (l'archivage). Confronté à ce qu'il est convenu d'appeler la « révolution numérique », l'INA traverse depuis 1997 une crise qui n'est pas seulement technologique, financière et administrative, mais concerne désormais le cœur même de son métier.

Au terme de son contrôle, qui a porté sur les exercices 1991 à 1998, la Cour a constaté que l'établissement n'avait pas reçu d'orientations claires de la part de sa tutelle, que son financement reposait pour l'essentiel sur des fonds publics alors que son statut a été choisi pour favoriser une activité commerciale devenue aujourd'hui marginale, et que ses dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, n'étaient pas rigoureusement gérées.

Ces constatations exigent un effort de redressement rapide, afin que la dégradation de la situation financière de l'établissement soit enrayée. La Cour ne l'a pas constaté au cours des exercices contrôlés. La récente conclusion entre l'État et l'établissement d'un « contrat d'objectifs et de moyens 2000-2003 » ouvre de nouvelles perspectives, sur lesquelles la Cour se réserve de porter un jugement dans l'avenir.

I. – Un cadre juridique incomplet

Plusieurs textes fixent les missions de l'INA, sans lui donner un cadre juridique cohérent et complet.

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication attribue à l'INA la mission de « conserver et exploiter les archives audiovisuelles des sociétés nationales de programme ». Elle prévoit que « la dévolution des droits de propriété des programmes réalisés par les chaînes relevant de France Télévision s'effectue au profit de l'INA ». La même loi définit des missions facultatives : « assurer ou faire assurer la formation continue des personnels du secteur de l'audiovisuel et contribuer à la formation initiale et à l'enseignement supérieur ; assurer ou faire assurer des recherches sur la production, la création et la communication audiovisuelles et produire des œuvres et documents audiovisuels en liaison avec ses activités de recherche et d'exploitation des archives audiovisuelles ».

La loi du 20 juin 1992 relative au dépôt légal confie à l'INA la mission de collecter et de conserver les documents audiovisuels et sonores diffusés par les sociétés audiovisuelles intervenant sur le réseau hertzien, de manière à les mettre à la disposition du public pour consultation. La liste des sociétés soumises au dépôt légal a été fixée par la voie réglementaire : chaînes généralistes de l'audiovisuel public (France 2, France 3 et Radio France) pour leurs émissions nationales, TFI, M6, Canal +, la Cinq et la Sept.

Le cahier des charges de l'INA, approuvé par le décret du 13 novembre 1987, distingue donc parmi ses missions l'activité fondamentale de conservation des archives des activités facultatives de recherche et formation.

En matière de conservation des archives, les missions sont de nature conventionnelle, à l'exception de celles qui seraient couvertes par une contribution forfaitaire. Le dépôt est obligatoire pour les sociétés nationales de programmes pour tout type d'œuvres, y compris de fiction. Toutefois, cette disposition est modulée selon les sociétés. France 2 et France 3 (niveau national) ont une obligation de dépôt immédiat. Pour France 3 (régions) et RFO, l'INA se borne à assurer le contrôle de la gestion des fonds d'archives déposés dans les établissements régionaux ou territoriaux des sociétés concernées.

La dévolution des droits en faveur de l'INA intervient après trois ans pour les œuvres audiovisuelles, à l'exception des œuvres de

fiction. Les sociétés nationales doivent pouvoir consulter à tout moment les documents dont l'INA est propriétaire ou dépositaire. Toute utilisation de tout ou partie d'une œuvre audiovisuelle dont l'INA est détentrice des droits est facturée aux sociétés nationales de programmes.

Les cahiers des charges des sociétés de l'audiovisuel public prévoient également le dépôt et la cession de droits sur les archives de Radio France, qui met gratuitement des locaux à la disposition de l'INA. Radio France Internationale (RFI) ne confie pas ses archives à l'INA, qui assure seulement le contrôle des fonds d'archives audiovisuelles déposés dans les emprises de la société. Les cahiers des charges de France 2 et celui de France 3 renvoient à des conventions les conditions aux termes desquelles ces sociétés déposent leurs archives ou usent de leur droit de consultation et d'utilisation, notamment en application de leur droit de priorité. La société nationale de radiodiffusion et de télévision française pour l'outremer (RFO) est soumise à un dispositif différent : les documents diffusés sont déposés localement, mais deviennent propriété de l'INA au bout de trois ans. Les statuts de la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi (la Cinquième) ne mentionnent pas de relation avec l'INA. Il en va de même de la SEPT-ARTE.

De ces différents textes résulte une situation lacunaire, peu claire et source de conflits et de contradictions. Le dépôt légal s'impose à toutes les chaînes de diffusion télévisuelle et à Radio France, mais pas aux radios privées, ni à RFI et RFO, ni aux chaînes thématiques. La conservation des archives est obligatoire pour les sociétés relevant de France Télévision, mais les conditions de son application en termes de volume et de prix sont fixées contractuellement par convention. En outre, ce dispositif n'est pas applicable aux autres sociétés de l'audiovisuel public : RFI, RFO, ARTE, la Cinquième, ou aux chaînes thématiques dont l'INA est actionnaire (chaîne Histoire). Les cessions de droit créent des situations inégales et conflictuelles. Appliquées aux émissions ou des extraits d'émissions dont l'INA détient la propriété, elles imposent aux chaînes publiques une triple contrainte :

- obligation de confier leur archivage à l'INA selon des procédés et des techniques aboutissant à un prix administré et à un chiffre d'affaires garanti qu'elles refusent ;

- obligation de céder leurs droits après trois ans et de perdre le bénéfice de la commercialisation d'émissions dont pourtant elles ont financé la production intégralement ;

- obligation de voir confier leurs archives à l'INA qui peut ensuite les céder aux chaînes privées concurrentes, sans réciprocité.

Une dernière lacune doit être enfin relevée : l'arrêté prévu par l'article 15 du décret du 31 décembre 1982 et destiné à fixer les règles du fonctionnement financier et comptable de l'INA n'a jamais été élaboré.

Dès lors, l'INA – du fait d'un cadre juridique lacunaire – n'est pas véritablement l'organisme en charge de l'intégralité de l'archivage des sociétés audiovisuelles, même pour celles relevant du secteur public.

La nécessité d'une clarification du statut juridique des missions de l'INA a été reconnue par sa tutelle.

En 1998, le chef du service juridique et technique de l'information et de la communication a remis au ministre de la culture et de la communication un rapport d'audit dont les conclusions proposaient de redéfinir les missions de l'Institut et ses relations avec les autres sociétés publiques du secteur audiovisuel. La loi adoptée le 28 juin 2000 distingue plus clairement la mission de conservation du patrimoine audiovisuel des sociétés nationales de programme, de l'activité commerciale d'exploitation des droits relatifs à ses archives. Ainsi, aux termes de son article 49 « la nature, les tarifs, les conditions financières de prestations documentaires et les modalités d'exploitation de ces archives sont fixées par convention entre l'Institut et chacune de ces sociétés concernées. Les conventions sont approuvées par arrêté des ministres chargés du budget et de la communication ». L'Institut reste propriétaire des droits d'exploitation des archives qui lui ont été transférées avant la publication de la loi. Pour les archives qui seront entrées à l'INA après la publication de la loi, c'est seulement à l'expiration d'un délai d'un an à compter de leur première diffusion que l'Institut pourra bénéficier des droits d'exploitation des extraits des archives en sa possession. En outre, les sociétés nationales de programme conservent un droit d'utilisation prioritaire de leurs archives.

La Cour examinera plus tard l'application de ces nouvelles dispositions. L'INA devra tenir compte pour son nécessaire redressement du manque à gagner que constitueront pour lui les

restrictions apportées à l'exploitation des archives déposées après la publication de la nouvelle loi. En tout état de cause, on ne peut que regretter que la SEPT/ARTE ne soit toujours pas soumise à l'obligation d'archivage.

II. – Des activités déficitaires

La mise en œuvre des différentes missions de l'INA s'est faite dans un contexte de constante diminution des recettes commerciales et d'appel croissant au financement par la redevance.

Le tableau ci-dessous donne pour 1998 la ventilation du budget de l'INA entre ses différents secteurs d'activité.

(En milliers de francs)

	INA	Archivage	Cessions de droits	Formation	Production	Recherche	Inathèque	Divers
Total des charges	612 250	184 353	77 172	88 455	78 436	62 667	91 037	30 130
Redevance globale	369 900	91 971	17 332	48 431	48 693	47 561	89 925	25 987
Couverture par la redevance	60,41	49,88	22,45	54,75	62,07	75,89	98,77	86,62
% du total de la redevance	100	24,86	4,68	13,09	13,16	12,86	24,31	7,04
% du total des charges de l'INA	100	30,11	12,60	14,45	12,81	10,23	14,87	4,93

source INA

Les missions patrimoniales correspondent pour l'essentiel à l'activité de service public (archivage, Inathèque, c'est-à-dire dépôt légal). Les autres missions (cessions de droits, production, recherche, formation) relèvent plutôt des activités commerciales³³ de l'établissement public. A partir de ces éléments, la Cour fait les constats suivants :

- les activités patrimoniales, les seules qui lui soient impérativement dévolues par la loi, représentent à peine plus de la moitié des charges ;

- les activités commerciales atteignent moins de la moitié des charges mais aucune n'équilibre son activité par des recettes propres ;

³³ Du fait des insuffisances de la comptabilité analytique de l'établissement, ce partage est une approximation : la fonction archivage dégage des recettes de cessions de droits et l'activité recherche peut être considérée comme non marchande.

- la redevance vient compléter l'insuffisance de ressources propres des deux types de mission à hauteur de 50 % environ dans les deux cas.

Globalement négative (- 338 MF en 1998 contre - 347 MF en 1997) la contribution au résultat, mesurée avant imputation de la redevance, l'est aussi pour chacune des différentes activités de l'INA (droits et archives - 20,7 MF, innovation : - 71,7 MF, Inathèque : - 54,3 MF). En ce qui concerne la contribution brute de chaque activité (produits - charges directes), seules deux d'entre elles dégagent un résultat positif : les archives (+ 16 MF), situation qui s'explique par la forte marge sur charges directes réalisée auprès de France Télévision, et les cessions de droits (+ 29 MF). Cependant, ces deux activités, après répartition de l'ensemble des charges (charges communes et échelon central) ne dégagent pas un montant de ressources commerciales permettant de couvrir leurs dépenses. De fait, aucune activité ne couvre par des recettes propres l'ensemble des coûts directs et indirects qu'elle occasionne. L'appel à la redevance va de 22,5 % pour les cessions de droits à 98,8 % pour l'Inathèque.

De tels résultats ne sont pas conformes à la vocation d'un établissement industriel et commercial. S'il est normal que des activités de service public soient financées sur ressources publiques, il ne l'est pas pour des activités de nature commerciale qui devraient être couvertes par les produits qu'elles dégagent.

L'analyse de chacun des secteurs d'activité de l'établissement vient confirmer ce constat de la Cour.

L'archivage et la cession de droits ont connu une baisse de chiffre d'affaires constante (de 189,5 MF en 1995 à 143,8 MF en 1998). Dans le même temps, l'effectif de ce service s'accroissait de 35 personnes. Une part importante de la perte des recettes d'archivage (- 4 %) a été enregistrée du fait du retrait progressif de France 2 et France 3 qui considéraient que le prix facturé excédait la valeur des prestations fournies et contestaient en conséquence les factures.

Alors que le stock d'images disponibles s'accroît et que la demande émanant des nouvelles chaînes thématiques aurait dû assurer à l'INA une ressource croissante de droits cédés, la diminution du chiffre d'affaires sur les cessions de droits a atteint 21 % sur la même période. L'offre des concurrents de l'INA est souvent préférée par les utilisateurs d'archives audiovisuelles qui visent un raccourcissement des délais et une réduction des coûts, et demeurent à cet égard

insatisfaits des prestations de l'Institut. Dans le cadre du contrat d'objectifs qu'ils ont signé pour la période 2000-2003, l'INA et l'État se sont engagés à mettre en œuvre un plan de sauvegarde et de numérisation du patrimoine audiovisuel, ainsi qu'à améliorer les procédés de stockage et la mise à disposition des extraits d'archives dont ils espèrent une augmentation des recettes tirées des cessions de droit.

La réalisation de ces engagements est déterminante pour la survie de l'entreprise.

La formation ne couvre pas ses charges directes et indirectes, laissant au financement par la redevance 15 MF de charges en 1996 et 1997 et encore 6 MF en 1998, en dépit d'une progression du chiffre d'affaires de 5 % de 1996 à 1999. Les pertes représentent la moitié de ce chiffre d'affaires. Cette situation provient de la lourdeur persistante des coûts fixes. Dans un secteur caractérisé par une multiplicité de structures – publiques ou privées – de formation permanente aux métiers de l'audiovisuel, la spécificité et surtout la compétitivité de l'offre de stage par l'INA apparaît mal. Dans le cadre du contrat d'objectifs, l'INA s'est engagé à réduire les frais généraux de cette activité de 2 % par an. Cet effort doit être mis en œuvre sans tarder.

La production audiovisuelle ne semble pas avoir un avenir bien assuré. 115 personnes sont affectées à la production annuelle d'environ cinquante heures d'émissions. Mais l'INA se trouve confronté à un marché difficile face à des diffuseurs publics ou privés soumis – à l'exception de la SEPT ARTE, qui de ce fait est le client prépondérant – à des impératifs de parts de marché, et peu enclins à investir ou même à diffuser des productions dont l'objectif premier n'est pas de rassembler une vaste audience. Le chiffre d'affaires (28 MF en 1997, dont 9 MF provenant de l'aide automatique du compte de soutien) ne représente que 36 % des charges (78 MF). La Cour note que, postérieurement aux exercices qu'elle a examinés, l'Institut aurait réduit de 20 % les moyens de fonctionnement consacrés à ce secteur et engagé une réorientation des activités de production de recherche vers des modes de production nouveaux dans le contexte du numérique. La Cour note également qu'une procédure publique d'évaluation externe de cette activité devrait être mise en œuvre d'ici fin 2001. Elle s'assurera de la mise en œuvre de ces intentions.

L'Inathèque, en charge du dépôt légal, a un coût global de 100 MF, et un financement discutable : par crédits budgétaires pour

l'équipement et par la redevance pour le fonctionnement. Les données fournies par l'INA en matière de consultation sont décevants et peu en rapport avec les moyens affectés (1 291 nouveaux inscrits et 9 565 sessions de consultation depuis l'ouverture de l'Inathèque dans les locaux de la BNF d'octobre 1998 au 15 novembre 1999). L'INA a indiqué à la Cour que, selon ses prévisions, le taux d'utilisation des équipements de l'Inathèque devrait passer de 35 % en 1999 à 80 % en 2003.

La complexité des relations avec les ayants droit constitue un handicap pour l'activité commerciale et entraîne une dégradation des conditions d'exploitation, notamment des cessions d'archives ou des ventes de produits audiovisuels. La loi de 1985 sur les droits voisins, en étendant la rémunération des ayants droit aux auteurs et collaborateurs de vidéogrammes a provoqué une fuite de clientèle et un renchérissement des coûts de production propres. Malgré les accords récemment conclus avec les sociétés de gestion collective, l'INA demeure très préoccupé pour l'avenir par le risque d'une montée des contentieux individuels et la perte de ressources qui en résulterait. Elle attend de ses autorités de tutelle un soutien pour faire évoluer les textes et conventions qui régissent les ayants droit salariés.

Enfin, les charges de structure de l'établissement atteignent un niveau élevé (30 % du budget pour les charges communes et les fonctions centrales). Un agent sur six est affecté à des fonctions de gestion administrative, technique ou d'état major (185 agents). Plus d'une personne sur dix effectue des tâches de pure gestion administrative. Cependant, en 1999, l'INA a réduit les services centraux (de 17 à 7 personnes pour la présidence, et de 26 à 20 pour la direction de la communication), et prévoit, d'ici 2003, de diminuer le coût des fonctions centrales et des services communs de 20 %.

L'évolution des différentes activités de l'INA, sur la période 1991-1998, est donc préoccupante. Elle appelle une redéfinition des missions et un ajustement des moyens à ces missions. Le contrat d'objectifs et de gestion 2000-2003, auquel sont associés des indicateurs de résultat et de suivi, peut devenir, pour autant que ses clauses soient respectées, l'outil qui permettra de mettre en œuvre cette nouvelle orientation.

III. – Une gestion peu rigoureuse

Les efforts de l'institut pour parvenir à maîtriser ses dépenses face à la dégradation constante de ses ressources commerciales n'ont été ni suffisants ni efficaces pendant la période 1991-1998. Les charges d'exploitation, qui représentaient 553,1 MF en 1990 atteignaient 691,1 MF en 1998, soit une augmentation de près de 25 %.

Certes l'INA a fait observer à la Cour qu'un changement de périmètre était intervenu en 1995 avec le dépôt légal confié à l'Inathèque. En fait, le coût de cette extension a été plus que compensé par le versement d'un supplément de redevance à l'établissement.

En réponse au constat de la Cour, les autorités de tutelle ont reconnu que « l'Institut ne pourra pas faire face dans l'avenir à la diminution prévisible de son chiffre d'affaires sans une restructuration de ses activités et une maîtrise de ses coûts, s'agissant notamment de ses charges de personnels ».

A. – La politique du personnel

Globalement, de 1990 à 1998, les charges de personnel, qui représentent les deux tiers des charges d'exploitation, ont augmenté de 25,80 %

Le nombre total des salariés permanents a cru de 14,1 % de 1990 à 1998. Une tentative a été opérée en 1992 pour diminuer les effectifs grâce à un plan de départs volontaires d'un coût de 43,4 MF pour 113 départs compensés en partie par 72 recrutements. Mais, dès 1994, l'effectif moyen avait retrouvé son niveau de 1991. Il n'a pas cessé de croître depuis lors.

La mise en œuvre d'un plan de départs volontaires en 1992 apparaît a posteriori peu compréhensible puisqu'à cette date la perspective de voir l'INA chargée de la mise en œuvre du dépôt légal était bien engagée et aurait pu se faire grâce à des redéploiements internes. Inversement, la politique de recrutement qui a suivi peut paraître imprudente, eu égard aux difficultés croissantes de l'INA et à la réduction de son chiffre d'affaires. A titre d'exemple, toutes les directions ont été renforcées depuis 1993, y compris celles qui exercent des fonctions administratives :

Innovation	:	+ 13 agents
Droits/Archives	:	+ 84 agents
Directions centrales	:	+ 39 agents
Inathèque	:	+ 59 agents

La croissance des coûts de personnel, supérieure à celle des charges d'exploitation, a plusieurs explications :

- l'INA rémunère, en 1998, un effectif total de 106 personnes de plus qu'en 1991. L'INA invoque principalement la mise en place de l'Inathèque (101 personnes) et le développement de la présence de l'Institut dans les régions (le nombre de délégations est passé de trois à six depuis 1992) pour expliquer cette progression ;

- une certaine dérive des salaires a été relevée par la commission des salaires (CICS), particulièrement pour l'exercice 1995 ;

- un nombre relativement élevé de personnels, essentiellement des collaborateurs liés à la présidence, sont placés hors convention collective et rémunérés à des conditions plus favorables ;

- la charge représentée par les personnels en contrats à durée indéterminée et les intermittents dont la masse salariale a augmenté de 31,8 % entre 1991 et 1997, est passée de 16,4 MF à 21,7 MF ;

- au total, 36 primes de tous ordres sont allouées aux agents. La Cour a observé la forte progression de la prime de sujétion des cadres (6 MF en 1991 ; 11,6 MF en 1997), résultant de la présence d'un nombre de plus en plus élevé de personnels d'encadrement (+ 36,6 % de décembre 1990 à décembre 1997). Globalement, les primes du personnel permanent ont augmenté de 44 % entre 1991 et 1997, contre 32 % pour le salaire de base.

En définitive, compte tenu du niveau des effectifs et de la composition de la masse salariale, les charges de personnel augmentent aujourd'hui mécaniquement de 3 MF par an.

En réponse à la Cour, l'INA, tout en reconnaissant la forte progression des effectifs, a relevé que la hausse des dépenses de personnel était due aussi à l'application de la convention collective du secteur public audiovisuel. Il explique l'importante augmentation des primes par l'octroi d'une bonification supplémentaire, accordée par le protocole de fin de conflit intervenu en juin 1995. Selon ses indications, de récentes contractions d'effectifs seraient intervenues

dans les services centraux, et le nombre des salaires supérieurs à 450 000 F par an aurait été ramené de 28 à 17.

Enfin, la rémunération par l'INA de personnels mis à la disposition d'autres structures publiques, voire d'administrations ou de cabinets ministériels, a concerné huit agents. La Cour note qu'à la suite de son contrôle, la situation qu'elle avait constatée a donné lieu à certaines mesures de redressement. Il reste que la mise à disposition de 4 agents, au bénéfice du SJTIC, service chargé de la tutelle de l'Institut, est irrégulière et d'autant plus contestable, en raison de la situation financière difficile de l'établissement. Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens engage l'INA à stabiliser la masse salariale au niveau atteint fin 1998. La Cour sera attentive au respect de cet engagement.

B. – La gestion des marchés

Durant la période contrôlée, la procédure des marchés a été régie par une instruction interne datant de 1978, qui n'a été refondue, à la suite de multiples démarches de l'agent comptable, qu'à la fin de 1999. La Cour a relevé un grand nombre de marchés de régularisation, de multiples avenants qui aboutissent parfois à doubler le montant du marché initial (cas des marchés conclus pour le schéma directeur des archives pour lesquels vingt avenants ont alourdi de 45 % le montant initial de 32 MF), des marchés à bons de commande comportant de grands écarts entre le seuil et le plafond des prestations prévisionnelles qui révèlent une estimation très approximative des dépenses, enfin certaines dérives des coûts entre le marché initial et le décompte définitif. L'agent comptable a été fréquemment amené à suspendre les paiements, en raison du mauvais état des dossiers de liquidation.

L'INA, qui n'est pas soumis aux dispositions du code des marchés publics, a répondu à la Cour qu'il avait entrepris en 1999 une réorganisation de ses modes d'achat en regroupant dans une même structure les acheteurs de matériel technique, informatique et logistique. Il a également reconnu que les contraintes budgétaires subies pendant cette période l'avaient amené à privilégier une politique d'achats à court terme, génératrice de surcoûts et d'avenants. Il attend du nouveau contrat d'objectifs une amélioration de ses perspectives budgétaires, qui lui permettra d'évaluer ses besoins de manière plus réaliste et de mettre en place une politique d'achats à moyen terme.

C. – Le recouvrement des créances

Les créances d'exploitation, qui ont culminé à 200 MF en 1995, atteignaient encore 126,5 MF en 1998. Le taux des restes à recouvrer sur créances douteuses et litigieuses a fortement progressé, passant de 12,5 % en 1990 à 29 % en 1998, tandis que le taux de recouvrement sur recettes commerciales baissait de 72 à 69 %. Au cours de la même période, le montant des créances admises en non-valeur a dépassé 10 MF, dont 4,5 MF sur le seul exercice 1998.

Ces difficultés de recouvrement sont dues pour une part à l'attitude des principaux clients de l'INA, et pour une autre part à une organisation défectueuse de ses services.

A la fin de 1998, à hauteur de 82,7 MF – dont 12,4 MF en compte « douteux et litigieux » –, les créances non recouvrées concernaient France 2 et France 3. La responsabilité d'une telle situation est partagée entre l'INA dont le système de facturation était désorganisé, la mauvaise volonté des chaînes concernant l'archivage qui leur était imposé, la passivité de la tutelle publique enfin qui n'a réussi à imposer un règlement du litige que tardivement et pour une partie seulement de ce différend.

Le mauvais recouvrement sur les client privés est dû à un manque de vigilance – tant sur le plus juridique que financier – des services de l'INA : émission des factures plusieurs mois, voire plusieurs années après la livraison des prestations, parfois même après la mise en liquidation judiciaire du client ; demande de règlement sans production des pièces justificatives correspondantes ; absence de prise de garantie sur les client étrangers lors de la commande ; rareté de l'utilisation de la procédure d'avances ou d'acomptes sur fournitures, etc.

En réponse à la Cour, l'INA n'a contesté ni l'importance des créances non recouvrées (plus de 90 MF à la fin 1999), ni le fait qu'elles soient davantage imputables aux défauts dans la rédaction des contrats et la facturation qu'à un manque de diligence de la part du comptable. Il annonce une modification en cours de son processus de facturation et de recouvrement et le recours à un logiciel de gestion commerciale afin de remédier à ces défauts. Il fait enfin valoir l'amélioration du taux de recouvrement, qui s'établirait, à la fin de 1998, à 70 % pour les titres commerciaux émis dans l'année.

IV. – Une situation financière difficile

A. – L'érosion des recettes propres

Les années 1990 et 1991 ont représenté pour l'INA la fin d'une période exceptionnellement favorable en termes de chiffres d'affaires. En effet, les services de programmation des nouvelles chaînes privées et le caractère récent des émissions de fiction figurant au catalogue de l'établissement ont permis d'exploiter les droits qu'il détenait à une grande échelle. Les cessions de droits représentaient en 1990 103,8 MF de recettes. De même le financement des prestations d'archivage par TF1 comme par France 2 et France 3 garantissait à l'établissement un niveau de recettes élevé. Depuis ces années, plusieurs évolutions ont été constatées :

- l'érosion du chiffre d'affaires commercial a été constante (- 16 % depuis 1994) ;

- la part des clients publics a augmenté : les sociétés publiques apportaient en 1998 à l'Institut 62 % de son chiffre d'affaires contre 48 % en 1993. Cette situation résulte pour une large part du départ de TF1, qui a provoqué une perte d'environ 30 MF de ressources commerciales. Ainsi s'instaurait une dépendance croissante vis-à-vis des sociétés publiques, qui faisait de France-Télévision le principal client de l'INA à qui il procurait 55 % de ses recettes commerciales et 88 % de ses prestations d'archives en 1997. Mais, en 1998, les deux chaînes publiques ont dénoncé les conventions les liant à l'INA et réduit unilatéralement leurs versements.

A l'avenir la commande de prestations à l'INA risque d'être compromise. D'une part, parce que les deux chaînes se sont dotées de leurs propres outils d'archivage, et d'autre part parce que la loi sur l'audiovisuel votée en juin 2000 permettra désormais aux deux chaînes de conserver les droits sur les émissions qu'elles produisent et de négocier avec l'INA le coût réel de l'archivage mis à leur charge. L'INA lui-même estime qu'il subira de ce fait un important manque à gagner et que son chiffre d'affaires devrait chuter de près de 50 MF d'ici à 2003.

Enfin les prix des prestations d'archivage ont été ramenés à des niveaux plus conformes à la réalité du service rendu et le vieillissement du catalogue de l'INA a eu une incidence directe sur le volume et le coût des cessions de droits.

Au total, en 1998, le chiffre d'affaires commercial n'était plus que de 246,9 MF, alors qu'il avait encore atteint 292,4 MF en 1994. Par agent, il était inférieur de 42 % à ce qu'il avait été en 1990. Cette situation, faute d'une maîtrise suffisante des charges d'exploitation, a eu deux effets :

- une dépendance accrue de l'INA par rapport aux recettes publiques (redevances et subventions) qui ont financé en 1999 plus de 50 % du budget (hors Inathèque) contre 30 % en 1991. Pour cette même année, l'INA a été, de toutes les entreprises du secteur public de l'audiovisuel, celle qui a enregistré la plus forte progression de ressources en provenance de la redevance (+ 9,1 %) ;

- d'importantes pertes d'exploitation, dont le montant cumulé de 1991 à 1998 s'élève à 267 MF, tandis que dans le même temps, on assistait à un accroissement considérable des concours publics qui ont augmenté de 244 MF.

B. – Le résultat

Sur les trois derniers exercices examinés, le résultat d'exploitation continue de se dégrader comme le montre le tableau suivant.

Evolution du résultat de l'exercice

(en milliers de francs)

	1996	1997	1998
Résultat d'exploitation	- 24 348	- 11 055	- 38 459
Résultat financier	+ 6 910	+ 5 263	+ 5 854
Résultat exceptionnel	+ 20 821	- 638	+ 35 142
Impôts sur les bénéfices	- 50	- 50	- 50
Résultat exercice	3 333	- 6 480	+ 2 487

L'entreprise explique en partie par un changement de méthode comptable la dégradation du résultat d'exploitation en 1998. D'autre part, le déficit d'exploitation 1998 (- 38,45 MF) est compensé par la prise en compte du résultat financier (+ 5,85 MF), et du résultat exceptionnel (+ 35,14 MF). Après impôts, l'exercice affiche un excédent de 2,48 MF, mais ce résultat n'est que la conséquence du niveau de redevance attribué à l'établissement pour rétablir l'équilibre de sa gestion. Plus significatif est le fait que les ressources commerciales n'ont pas cessé de diminuer tandis que, dans le même

temps, les charges d'exploitation, comme on l'a déjà indiqué, progressaient de 24,90 %.

Dès lors, sauf à consentir à l'INA des prélèvements croissants sur le produit de la redevance, il faudra procéder à une stabilisation des dépenses courantes. Une telle évolution impliquera un effort vigoureux de restructuration des activités et de maîtrise des coûts.

V. – Les perspectives d'avenir : le plan de restructuration de l'INA

A deux reprises, en 1996 et en 1999, l'INA a entrepris une réflexion stratégique sur son avenir. Cette réflexion a finalement débouché le 27 avril 2000 sur la signature par le Président de l'établissement et les Ministres de la Culture et de la communication et du Budget d'un « contrat d'objectifs et de moyens », qui couvre la période 2000-2003.

Ce contrat définit trois objectifs :

- la définition et la clarification des missions assignées à l'INA, dans le cadre fixé par le législateur, la valorisation du patrimoine audiovisuel ;

- la fixation d'objectifs stratégiques concrets, associés à chacune des missions ainsi définies, qui seront orientées vers le client et l'utilisateur ;

- l'association à ces objectifs d'un calendrier de réalisation et d'une batterie d'indicateurs de résultat.

Afin de garantir la transparence et l'objectivité de l'évaluation, un organisme choisi en commun sera chargé d'un audit de suivi des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, sur la base d'un cahier des charges.

Plus généralement, la signature du « contrat d'objectifs et de moyens » doit permettre à l'INA de s'adapter aux bouleversements liés à la « révolution numérique » dans le secteur des médias, et, au-delà, à la nouvelle économie liée au développement de l'Internet, qui impose des changements radicaux dans la vie de l'entreprise.

En effet, pour que, comme le souhaite l'État, l'INA se positionne comme fournisseur de contenus pour les opérateurs traditionnels comme pour les nouveaux acteurs de l'économie

connectée, l'établissement doit se trouver une nouvelle identité, 25 ans après sa naissance, en tirant profit de ses capacités pour atteindre un niveau de compétence et d'efficacité indiscutable.

Le « contrat d'objectifs et de moyens » cherche à créer les conditions permettant d'assurer sur la période ces évolutions.

Il définit par ailleurs trois axes d'assainissement de la gestion de l'établissement :

- La réduction du coût de fonctionnement, par une meilleure maîtrise des charges externes et une stabilisation des dépenses de personnel jusqu'en 2003 à leur niveau de 1998 (360 MF). Les effectifs seraient réduits de 5,5 %, et une comptabilité analytique serait mise en œuvre.

- Un nouvel effort public pour compenser la réduction des prestations d'archivage pour France Télévision : la redevance augmenterait de 370 MF à 429 MF tandis que les ressources propres diminueraient de 253 MF à 212 MF.

- Une progression des dépenses d'investissement (plan de sauvegarde numérisation et amortissements) passant de 53 MF à 88,4 MF.

Le contrat d'objectifs est accompagné du compte prévisionnel suivant :

Compte prévisionnel d'exploitation

En millions de francs

	Réalisé 1998	Réalisé 1999	2000	2001	2002	2003
Redevance	370,1	401,9	397,2	397,2	429,2	429,2
Ressources propres	253,0	258,7	240,2	236,2	207,8	212,3
Total produits	623,1	660,6	637,4	633,4	637,0	641,5
Personnel	361,2	352,8	348,8	357,0	359,5	360,5
Fonctionnement	171,0	187,3	186,0	171,9	171,2	171,5
Plan sauvegarde numérisation	5,0	19,1	34,0	30,0	30,0	30,0
Amortissements	48,0	50,9	57,4	60,4	59,5	58,4
Total charges	585,2	610,1	626,2	619,3	620,2	620,4
Marges brutes	37,9	50,5	11,2	14,1	16,8	21,1

(Source : contrat d'objectifs 2000-2003)

La Cour observe que le plan fait passer les charges totales de 585 MF (89,18 millions d'euros) à 621 MF (94,67 millions d'euros), que la marge brute est prévue en baisse (de 37,9 MF (5,77 millions d'euros) à 21 MF (3,2 millions d'euros)) et que les ressources propres continuent à diminuer et l'apport de la redevance à croître.

Elle prend cependant acte des intentions manifestées par la direction et les tutelles de remettre en ordre la gestion et se propose d'en apprécier les effets lors d'un contrôle consacré aux suites réservées à ses observations



Pendant la période 1991 - 1998, la Cour a constaté que l'INA et ses tutelles avaient eu des difficultés à concevoir en commun une stratégie pour l'établissement. Ainsi, la légitimité de l'INA est restée incertaine en raison des ambiguïtés qui pèsent sur lui depuis son origine et en font un établissement sans équivalent dans les institutions audiovisuelles des pays comparables.

Les difficultés financières de l'INA qui ont résulté de cette absence de choix ont abouti en 1998 à un déficit d'exploitation cumulé de 267 MF. De plus, cette dégradation est intervenue malgré un apport en fonds publics massif sous forme d'un triplement du versement de la redevance (124 MF en 1990, 370 MF en 1998). A périmètre constant (hors Inathèque), l'augmentation aura été de 139 MF.

La poursuite d'une telle évolution mettrait en cause la viabilité de l'établissement.

En admettant que la situation financière soit redressée, conformément au nouveau contrat d'objectifs, l'inquiétude la plus grave qu'inspire l'INA se situe sur le plan technologique. L'Institut est confronté de plein fouet à la « révolution numérique »

Or, censé constituer le phare de la recherche en matière de média audiovisuel, il fonctionne encore aujourd'hui pour l'essentiel sur la base des technologies analogiques alors que les diffuseurs ont d'ores et déjà numérisé leurs archives. De ce point de vue, la Cour constate qu'un plan de sauvegarde et de numérisation du patrimoine audiovisuel français, doté de 250 MF (38,1 millions d'euros) sur 4 ans, a été engagé, qui doit permettre de sauvegarder 10 000 heures de programmes par an sur des supports numériques. Elle note

également que la part des fonds d'archives à conserver sous forme numérique devrait passer de 3 % en 1998 à 25 % en 2003 pour les archives professionnelles de la télévision, et de 8 % à 46 % pour le dépôt légal de télévision.

La numérisation des fonds conditionne en grande partie les autres projets de l'établissement (amélioration du stockage, développements commerciaux en ligne). De sa réussite dépend l'efficacité du plan de redressement qui vient d'être adopté et a pour ambition de revaloriser la fonction patrimoniale de l'Institut qui constitue sa principale raison d'être.

Réponse de la Ministre de la Culture et de la communication

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes concernant l'INA n'appelle pas de remarques particulières en ce qui concerne les quatre premiers titres. En effet, les éléments mentionnés ont déjà fait l'objet de remarques et d'échanges avec la Cour dans le cadre de la contradiction qui a suivi le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public.

En ce qui concerne le dernier titre, la ministre de la culture et de la communication a souhaité qu'y soit présenté en introduction l'économie générale du contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2000-2003, signé avec l'établissement par les ministres de la culture et de la communication et du budget. La Cour a accepté cet ajout.

Réponse du Président de l'Institut national de l'audiovisuel

Portant sur la période 1991-1998, le contrôle de la Cour n'a pas pu prendre en compte les efforts énergiques de restructuration et de redressement engagés depuis 1999, ni les perspectives ouvertes en 2000 par l'intervention du législateur et par la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État. Ces éléments nouveaux sont de nature à apporter une clarification dans la définition des missions ainsi que des améliorations substantielles dans le pilotage stratégique et la gestion opérationnelle de l'entreprise, qui pourront utilement être examinées par la Cour dans un proche avenir.

La période contrôlée illustre le retour difficile de l'INA à une réalité de financement inhérente à la nature de ses missions, qui avait été temporairement occultée à la fin des années 80. Confronté, depuis la mise en œuvre du dépôt légal, à une remise en cause des conditions

de financement des activités d'archivage, l'INA s'est efforcé de rénover ses conditions de travail bouleversées par la généralisation des technologies numériques. Ce contexte a perturbé les conditions d'exploitation de l'Institut, notamment en matière de ressources humaines, sans toutefois créer de déséquilibre majeur dans sa situation financière.

L'articulation statut - ressources

La Cour relève un décalage croissant entre le statut de l'INA, établissement public à caractère industriel et commercial, et la réalité de ses activités, notamment l'archivage, pour l'essentiel financées par une ressource publique (63 % du budget en 2000). Cette contradiction n'est qu'apparente au regard d'une analyse de la nature des missions de l'INA, qui imbriquent étroitement activité commerciale et mission de service public. A l'exception de la SFP et de TDF, cette situation est commune à toutes les sociétés de l'audiovisuel public, dont le statut commercial s'accommode de ressources publiques variant en 2000 entre 59 et 99 % de leur budget.

Dès sa création en 1974, l'Institut a été constitué en EPIC, pour reprendre certaines missions assurées par l'ORTF, lui-même EPIC, et ses activités commerciales ont représenté en moyenne 38% de son financement de 1975 à 1986.

Ce n'est qu'entre 1987 et 1990 que l'INA a connu une période exceptionnelle où le chiffre d'affaires dépassait 70% du budget. Cette période correspond à l'apparition de nouveaux diffuseurs privés qui ont fortement sollicité les fonds d'archives de l'INA pour remplir leurs obligations de diffusion, et à la contractualisation des échanges avec les chaînes en matière de prestations d'archivage. Une partie des missions publiques de l'INA se trouvait ainsi financée de façon conjoncturelle par des ressources contractuelles issues d'une demande temporaire ou de conventions encadrées par la tutelle.

A partir de 1991 est apparue l'ambiguïté du dispositif contractuel de financement des prestations d'archivage, qui couvrait les prestations immédiatement identifiables pour les diffuseurs, mais aussi les coûts de l'entretien patrimonial des fonds sur le long terme, qui correspond à une mission de conservation de service public.

Il faut rappeler que les contributions des chaînes, qui disposaient de redevance pour ce faire, étaient forfaitaires avant 1987 et finançaient majoritairement le budget de l'Institut. Ces

contributions ont été transformées de façon purement formelle en ressources contractuelles à partir de 1987.

La mise en place du dépôt légal a contribué à partir de 1992 à brouiller la légitimité des missions patrimoniales traditionnelles de l'INA, et notamment à conduire TF1 à se désengager en 1995, et France Télévision à réduire unilatéralement sa contribution à l'INA en 1997 dans un contexte de régulation budgétaire.

Ainsi, la période 1991-1998 représente en fait une phase de retour à une structure de financement plus transparente et économiquement réaliste (environ 40% de ressources propres, qui ne sont donc pas « marginales ») compte tenu de la nature des missions de l'INA et de la prise en charge d'une nouvelle activité à caractère intégralement public, le dépôt légal.

Des missions en évolution

Par nature, aucune des différentes missions de l'INA n'est en mesure de trouver son équilibre économique complet sur le marché grâce à ses recettes commerciales. A des degrés divers, toutes supposent, au-delà de la nécessaire rémunération du marché qui peut et doit s'améliorer, un complément de fonds publics.

Pour la première fois, le contrat d'objectifs et de moyens signé en avril 2000 avec l'État fixe, dans un compte d'exploitation pluriannuel 2000-2003, le niveau d'équilibre requis pour chaque activité, et assigne en particulier aux secteurs à vocation plus commerciale des objectifs de taux de couverture des charges directes par les recettes propres.

- La mission de conservation des archives souffre, depuis la suppression des contributions forfaitaires des chaînes en 1987, d'une forte ambiguïté en ce qui concerne son financement. Elle recouvre en effet, de façon indissociable, une activité d'archivage professionnel pour compte de tiers (les diffuseurs) et une mission d'archivage d'intérêt général exercée pour le compte de l'État dans une perspective de conservation à long terme, au-delà des besoins immédiats des diffuseurs.

La nécessaire unicité des outils et des compétences sur ce double aspect d'un métier unique a rendu peu pertinente l'évaluation précise des moyens propres à chaque activité, qui est en cours de clarification avec les diffuseurs publics comme en gestion interne.

L'attribution de la gestion du dépôt légal à l'INA en 1992, devenue effective en 1995, a contribué à accentuer l'ambiguïté dans l'esprit des diffuseurs, et a pu contribuer aux remises en cause, d'abord par TF1, puis par France Télévision, de la rémunération des prestations de l'INA, entraînant la dégradation de ses recettes contractuelles.

Une clarification indispensable au rétablissement de relations normales avec les diffuseurs publics a été entreprise, parallèlement à l'élaboration de la nouvelle loi, dans l'accord-cadre signé le 29 octobre 1999 avec France Télévision, dont les prolongements en termes de ressources sont inscrits dans le contrat d'objectifs et de moyens.

- L'activité de cession de droits, qui s'est développée depuis 1987 avec l'apparition des nouveaux diffuseurs et l'émergence d'un véritable second marché des images, constitue une activité à caractère fortement commercial. Toutefois, pour des fonds d'archives de la taille, de l'antériorité et de l'hétérogénéité de ceux de l'INA, cette activité ne peut exister que parce qu'elle est appuyée, dans le cadre de la mission générale de conservation, sur un travail constant d'identification, d'entretien, de sauvegarde et de restauration des fonds qu'aucun de ses concurrents nationaux n'a à assurer. La numérisation et la mise en ligne progressives du fonds ainsi que la migration vers le commerce électronique doivent conduire à rendre positive et à accroître la marge opérationnelle de cette activité à partir de 2002.

- La formation professionnelle s'exerce sur un marché où il n'existe pas de structure rentable de formation continue dans le domaine de l'audiovisuel. Toutes les structures concurrentes trouvent leur équilibre dans l'obtention de subventions ou l'adossement à des activités de formation initiale, génératrices de taxe d'apprentissage. Pour Ina-Formation, le nécessaire redressement financier est déjà très net sur la période analysée par la Cour. En effet, son chiffre d'affaires est passé de 32,7 MF en 1996 à 48 MF en 1999, soit une croissance de près de 50 % et une contribution améliorée de 10 MF. Les coûts fixes directs ont été ramenés de 89 % du chiffre d'affaires en 1996 à 68 % en 1998, et 61 % en 1999. Enfin, Ina Formation tient désormais une place majeure dans le secteur de la formation à l'audiovisuel : partenaire privilégié de tous les diffuseurs et des grands prestataires techniques, il est reconnu pour son expertise et sa capacité unique à proposer des formations de référence.

- *Les activités de recherche, par définition, ne peuvent assurer leur équilibre sur le marché. Le taux d'autofinancement des activités de recherche à l'INA est de l'ordre de 30%, tout à fait comparable à celui de nombreux autres organismes de recherche publics. Ces activités de recherche feront l'objet d'une procédure publique d'évaluation externe (et non pas les activités de production de recherche, comme l'indique le rapport de la Cour).*

- *L'activité de production de création et de recherche de l'INA, insérée dans une structure publique, demeure spécifique. Elle n'occupe directement que 35 personnes, mais utilise une partie du potentiel du service des moyens techniques (43 personnes fin 2000). Pour des raisons tenant aux exigences de la création et des innovations techniques, elle se situe à la périphérie des genres télévisuels et des grilles de programmes qui mobilisent l'essentiel des financements de la production française. Elle concerne des segments de production insuffisamment satisfaits par le marché (promotion des jeunes talents, interactivité, diversification vers les nouveaux réseaux) qui impliquent une prise de risques et donc un investissement que les diffuseurs ne financent pas et qui doit être partiellement couvert par des moyens publics. La nouvelle loi a par ailleurs confirmé le rôle de l'INA en la matière.*

Les technologies numériques

Confronté comme l'ensemble des entreprises du secteur à la révolution numérique, l'INA s'est résolument engagé dans la voie des technologies fondées sur la numérisation des contenus.

Loin de limiter ses activités à l'univers des technologies analogiques, l'INA a été pionnier, dès les années 1980, dans le domaine des nouvelles images numériques pour la recherche, la production et la formation. Il a expérimenté dès 1995 des actions de passage aux technologies numériques, au sein de l'Inathèque notamment, pour organiser et valider des processus et des méthodes.

En matière d'archivage numérique, l'INA est tributaire des versements des diffuseurs publics qui ne se font que très partiellement (environ 15 % des versements) sur support numérique depuis août 1998, et d'un fonds historique hétérogène de plus d'un million d'heures de programmes. Il s'est déjà forgé les compétences qui lui ont permis de lancer, en 1999, un ambitieux plan pluriannuel de sauvegarde et de numérisation des fonds portant sur 18 000 heures

annuelles en 1999, 30 000 heures en 2000 et près de 40 000 heures en 2001. Il prépare pour 2001 la mise en œuvre d'un dispositif de captation numérique des programmes diffusés qui limitera la circulation des supports.

De plus, une plate-forme d'acquisition et de stockage de contenus numériques, installée en 1995 à titre expérimental, a préfiguré la mise en place prochaine d'une gestion en ligne en intranet d'une chaîne intégrée de consultation et de communication d'extraits de programmes de télévision, quel que soit le support d'origine du document (film, vidéo analogique ou numérique) pour un volume prévisionnel de l'ordre de 60 000 heures de programmes à fin 2001. Cette chaîne, fonctionnant sous protocole Internet, constituera l'amorce :

- d'un système de commerce électronique inter-entreprises sur extranet

- d'une mise à disposition du grand public d'une partie des fonds sur le web.

Le constat de la Cour, selon lequel l'INA « fonctionne encore aujourd'hui sur la base des technologies analogiques alors que les chaînes ont d'ores et déjà numérisé leurs archives » n'est donc pas approprié à la réalité dès lors qu'au contraire l'INA a commencé bien avant les chaînes la numérisation d'une partie de ses activités.

La gestion

Le difficile rééquilibrage de la structure de financement après la « bulle » commerciale des années 1987-1990, l'intégration de la mission nouvelle de dépôt légal, les restructurations nécessitées par le passage au numérique, et les efforts de relance commerciale ont induit, sur la période contrôlée par la Cour, des difficultés permanentes de gestion, notamment sur le plan des ressources humaines.

Il faut toutefois noter que, hors dépôt légal, l'effectif moyen annuel (équivalent temps plein – E.T.P.) de l'année 1998 demeure légèrement inférieur à celui de 1991 alors que le volume d'archives traitées a augmenté d'environ 1/3. L'effectif total, dépôt légal inclus, décroît à partir de 1999 et il est fin 2000 de 942, soit inférieur de 5,5 % au point culminant atteint fin 1998 avec 997 E.T.P.

Toutes les mises à disposition de personnel ont été régularisées dès 1999, y compris les 4 agents mis à disposition de la Direction du développement des médias (ex SJTIC) qui ne seront plus rémunérés dans ce cadre par l'INA au-delà du 31 décembre 2000.

L'exigence de maîtrise des coûts souhaitée par le Cour s'est déjà concrétisée depuis 1999, puisque les charges d'exploitation, tant pour les dépenses de personnel que pour les autres charges de fonctionnement, sont entièrement stabilisées, hors plan de sauvegarde et de numérisation.

Malgré les à-coups d'exploitation, la structure financière de l'INA est par ailleurs restée saine, avec un endettement marginal et une trésorerie régulièrement positive sur la période.

L'augmentation des ressources publiques, qui a garanti cette stabilité financière, a de fait accompagné le rééquilibrage des ressources de l'INA à partir de 1991 et normalement financé la mise en œuvre de la mission publique de dépôt légal.

Perspectives

La réflexion stratégique menée par l'INA en 1998-99 a conduit à l'adoption d'un plan stratégique le 16 septembre 1999, qui consacre la priorité absolue accordée à sa mission patrimoniale dans sa double dimension culturelle et commerciale. Dans le même temps, les relations avec France Télévision, principal partenaire de l'INA, ont fait l'objet d'une redéfinition entérinée au sein de l'accord-cadre signé le 29 octobre 1999. La signature, le 27 avril 2000, d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État a permis de décliner et de quantifier les missions et les objectifs assignés à l'INA sur la période 2000 –2003. Enfin, la promulgation de la loi du 1^{er} août 2000 sur l'audiovisuel consacre la priorité accordée aux missions de conservation et de valorisation du patrimoine audiovisuel.

Les orientations retenues impliquent un recentrage de l'entreprise sur un métier de base, la gestion d'archives professionnelles, qui s'accompagne depuis 1992 de la mission régaliennne de gestion du dépôt légal. Les complémentarités à développer entre la mission principale et les missions de formation, recherche et production, réaffirmées par le législateur, conduisent à la recherche d'une convergence et de synergies internes autour des perspectives ouvertes par le numérique.

La mise en œuvre de ces orientations s'inscrit dans une perspective de développement à moyens constants à partir d'une double stabilisation des ressources et de la masse salariale. La dotation de redevance n'a été augmentée ni en 2000, ni en 2001. La stabilisation de la masse salariale a été effective en 1999 et 2000, et a constitué le cadre de l'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail qui a été signé en février 2000 sans création d'emplois ni aucune aide (directe ou indirecte) de l'État.

Réponse du Président-directeur général de France télévision

S'agissant de France 2 :

Au 31 décembre 1998, le solde des créances de l'INA sur France 2 s'élevait à 13,5 MF.

Sur l'initiative des services financier de France 2, en juin 1995, les factures antérieures à 1993 ont pu être soldées en rapprochant le compte « factures à recevoir » de France 2 et les factures émises avant cette date par l'INA.

Depuis cette date, les prestations de formation continue, les permanences et l'archivage sont régulièrement payés en fonction de l'arrivée des factures. La facturation est souvent tardive, mais elle est identifiable. En revanche, la facturation des extraits est, elle aussi tardive, mais manque de justificatifs clairs ; les services de France 2 ne peuvent donc pas donner facilement de « bon à payer ». Malgré ce constat, aucun effort n'a été constaté de la part de l'Institut pour améliorer sa facturation. Différentes interventions en provenance des services comptables, de production ou de l'information, en vue d'obtenir la justification des différentes factures, sont restées sans réponse de la part des services comptables de l'INA.

S'agissant des factures hors archivage, une partie importante a pu en être soldée en 1998. Le solde a donc diminué, mais il reste des factures non réglées, du fait des contestations rappelées ci-dessus sur les extraits.

Un total de 5,4 MF facturé par l'INA et se rapportant aux exercices 1996 à 1998 reste non validé, en dépit du protocole d'accord du 11 mai 1998. Hormis la facturation en cours, il resterait à payer pour France 2 la somme de 4,6 MF ; des discussions sont en cours pour régulariser ce protocole.

S'agissant de France 3 :

Un protocole d'accord établi en novembre 1998 entre France 3 et l'INA a permis de solder les litiges en cours, relatifs aux exercices 1997 et 1998. Seuls subsistent à ce jour des litiges de 2,4 MF, relatifs à la période du 27 août 1992 au 14 décembre 1993, et portant sur des prestations informatiques dont les conditions de mise en œuvre n'avaient pas fait l'objet d'accord préalable.

3

La Cité des sciences et de l'industrie

Créée par un décret du 18 février 1985, la Cité des sciences et de l'industrie a ouvert ses portes en mars 1986. Dans son rapport public pour 1993, la Cour a analysé les premières années de fonctionnement de l'établissement. Elle a notamment relevé la situation financière tendue, l'importance des charges de fonctionnement, l'inadaptation du bâtiment du parc de la Villette, ainsi que des erreurs ou des tâtonnements que le président de la Cité attribuait dans sa réponse à la jeunesse de l'organisme, tout en annonçant diverses mesures correctrices.

Examinant les comptes et la gestion des exercices 1991 à 1998, la Cour a relevé la persistance de nombre des anomalies critiquées, malgré des efforts incontestables dans certains domaines. Les constats auxquels elle aboutit devraient inciter l'établissement, avec le concours de ses administrations de tutelle, à engager une réflexion globale sur son fonctionnement et sa stratégie.

I. – La stagnation de la fréquentation

A diverses reprises, la direction de la Cité s'est fixé comme objectifs l'augmentation de la fréquentation de l'établissement et l'accroissement corrélatif de ses ressources propres. Ces ambitions ne se sont pas concrétisées. Le nombre des entrées payantes aux expositions est resté chaque année de l'ordre de 1,6 million. Le montant des droits d'entrée, qui était de 45,7 MF en 1992, a atteint 47,2 MF en 1998 grâce à l'augmentation du niveau moyen des tarifs ; mais le total des ressources propres, qui inclut en sus des entrées les revenus immobiliers, les ventes d'études et les produits de diverses activités annexes, est demeuré stable en francs courants (109,3 MF en 1992 et 108,5 MF en 1998). Dans le même temps, les subventions versées par l'État au titre du fonctionnement (y compris le soutien des programmes) ont légèrement décru tandis que les subventions

d'investissement subissaient une forte réduction. Au total, les concours de l'État sont passés de 568,9 MF en 1991 à 513,5 MF en 1998.

L'exposition permanente appelée Explora constitue le cœur de l'offre de la Cité. La fréquentation de cet espace est en baisse depuis 1992. Peut-être la conception muséologique retenue est-elle en décalage par rapport aux attentes du public. De plus, le renouvellement des présentations, qui devrait intervenir dans un délai moyen de l'ordre de cinq ans en raison de la rapidité des changements technologiques, est loin d'atteindre ce rythme. Des arbitrages seront à rendre pour dégager les moyens humains et financiers nécessaires. Enfin le développement des technologies de l'information et de la communication ouvre des possibilités nouvelles, complémentaires ou concurrentes de l'offre actuelle. Les choix à faire dans ce domaine auront des conséquences décisives pour l'avenir de l'établissement.

Les thèmes abordés à la Cité des sciences et de l'industrie sont de nature à susciter l'intérêt. Le succès de la cité des enfants auprès des plus jeunes en fournit d'ailleurs la preuve. Mais la politique commerciale qui permettra d'exploiter au mieux le potentiel du site, d'en manifester l'unité tout en diversifiant l'offre selon les publics visés, reste encore à définir.

II. – Une faible capacité de pilotage

Pendant la période de huit années vérifiée par la Cour, la Cité a eu quatre présidents successifs. Aucun d'eux n'a disposé du temps nécessaire pour mettre en œuvre sa politique. A deux reprises, la nomination du titulaire est intervenue avec retard, ce qui a entraîné la vacance du poste pendant plusieurs semaines. L'emploi de directeur général, quoique prévu par les textes, n'a pas été pourvu avant l'été 1998. L'instabilité observée à la tête de l'établissement s'est prolongée au niveau des postes de direction. La direction commerciale, par exemple, a connu sept directeurs (et de nombreuses variations de périmètre) pendant la même période. Une telle mobilité interdit tout management efficace.

L'évolution de l'organisation de la tutelle n'a pas non plus contribué à la continuité de la ligne politique de l'établissement. Les multiples préoccupations et réorganisations qu'a connues la direction de la recherche ne lui ont pas permis de consacrer une attention suffisante au fonctionnement de la Cité. Le ministère de l'industrie,

co-tuteur de l'établissement à la création de celui-ci, a été remplacé en 1998, après deux ans d'hésitations, par le ministère de la culture, qui ne l'avait pas demandé. On aurait pu penser que le rattachement de la Cité à ce ministère, quelles qu'en soient les raisons, offrait une occasion exceptionnelle d'intégrer la dimension scientifique et technique dans le projet culturel que cette administration a mission de promouvoir. Mais l'idée n'a rencontré à ce jour que peu d'échos.

III. – Une gestion insuffisamment rigoureuse

Confrontée à l'amointrissement progressif de ses ressources, la Cité n'a pas adapté ses charges de gestion à l'évolution de ses recettes. Elle a dû supporter des frais généraux élevés et une hausse sensible de ses dépenses de personnel. Ces dernières ont crû de 23,2 % pendant la période examinée. La hausse observée s'explique en partie par le vieillissement des agents, mais aussi par l'augmentation de la proportion de cadres, qui est passée de 39,6 % en 1991 à 47,7 % en 1998.

Dans ces conditions, le maintien de l'équilibre financier global a été obtenu par la compression des dépenses de renouvellement des expositions permanentes et l'espacement des expositions temporaires, ainsi que par une réduction des dépenses d'entretien du bâtiment. Les économies réalisées sur ces postes, qui réduisent la force d'attraction de la Cité et expliquent pour partie la stagnation de sa fréquentation, rendront ultérieurement nécessaires des dépenses de modernisation dont on ne voit pas comment l'établissement pourra les financer dans le cadre budgétaire actuel.

Les outils de gestion laissent également à désirer. En raison des conventions comptables adoptées pour la prise en charge des expositions, l'imputation des ouvrages de la médiathèque, le calcul des amortissements et la reprise des subventions d'investissement, le résultat de l'exercice est sujet à caution et probablement surestimé. Diverses catégories de biens immobilisés ne font pas l'objet d'inventaire. Pour d'autres types de biens, des écarts parfois importants ont été constatés entre les inventaires physiques et les montants comptabilisés sans que ces différences soient expliquées. La comptabilité analytique n'est pratiquement pas utilisée, sauf à des fins fiscales. Enfin le contrôle de gestion, qui porte principalement sur l'analyse de la fréquentation de la Cité et sur le suivi budgétaire, devrait être aménagé pour fournir à la direction générale l'aide qu'elle peut en attendre.

Certains choix de gestion apparaissent enfin contestables. Tel est le cas du projet « Cité cœur de réseau », conçu en 1995, qui visait à doter l'établissement d'une plate-forme multimédia à haut débit fondée sur la technologie ATM (« asynchronous transfer mode »). Lancé de façon isolée alors qu'un partenariat était à l'évidence souhaitable, il a engagé la Cité dans un domaine technique qui n'était pas le sien. La production de contenus, c'est-à-dire de produits multimédias susceptibles d'être diffusés par les canaux existants, qui entrait dans la vocation de la Cité, a par contre-coup pris du retard. La réalisation de la plate-forme a elle-même connu de sérieuses vicissitudes. Certaines fonctionnalités prévues à l'origine ont dû être abandonnées. Contrairement aux espérances initiales, la société titulaire du marché a finalement renoncé à commercialiser la plate-forme, en invoquant la préférence des clients pour les technologies de type Internet. Il est même possible qu'elle renonce à faire une offre pour la maintenance des logiciels. Les dépenses effectuées ont dépassé 30 MF, pour un résultat des plus incertain, très éloigné des ambitions affichées à l'origine.

IV. – La nécessité de définir une stratégie d'ensemble

Le besoin d'une stratégie claire et stable pour la Cité est manifeste. Le décret du 18 février 1985 définit la mission de l'établissement de façon large en ce qui concerne tant les finalités (« rendre accessible le développement des sciences, des techniques et du savoir-faire industriel »), que les destinataires (« tous les publics »), les domaines couverts (« muséographie, information, formation, recherche, expérimentation sociale et applications industrielles et économiques ») ou le champ géographique (« dans les régions ou à l'étranger »). Face à de telles ambitions, la définition de priorités est indispensable. Aucune des tentatives menées pendant la période vérifiée pour définir une ligne stratégique n'a cependant abouti. Ce n'est qu'en octobre 1999 que le conseil d'administration a approuvé un contrat d'objectifs.

Des questions essentielles attendent une réponse. Elles touchent notamment à la politique d'expositions de la Cité, à l'orientation commerciale de l'établissement, à son rôle vis-à-vis des organismes régionaux de promotion de la culture scientifique et technique et à ses relations avec d'autres établissements parisiens, notamment avec le Palais de la découverte.

La Cité est, en France, l'organisme doté des moyens les plus importants pour la promotion de la culture scientifique et technique. Toutefois, même en se limitant au territoire national, d'autres organismes partagent cette mission. Pendant les années quatre-vingts, le ministère de l'industrie a notamment encouragé la création dans les régions de centres de la culture scientifique et technique (CCSTI). On s'attendrait à ce que ceux-ci fonctionnent de façon coordonnée, la Cité jouant le rôle de tête de réseau. Malgré l'existence d'une association regroupant ces organismes, les coopérations engagées n'ont donné à ce jour que des résultats limités. Les organismes régionaux manifestent des réticences à l'égard de la Cité, qu'ils considèrent comme une institution parisienne. La Cité elle-même se départit difficilement de sa prédilection pour les projets prestigieux et coûteux. Enfin l'État tarde à définir sa politique dans ce domaine.

La recherche de complémentarités avec le Palais de la découverte mérite une mention particulière. Ces deux établissements ont des missions voisines. Dès la création de la Cité, le principe d'une coopération, voire d'un regroupement selon un schéma analogue à celui qui a prévalu entre l'Opéra Garnier et l'Opéra Bastille, a été envisagé. Mais ces projets n'ont jamais abouti.

Si un regroupement paraît aujourd'hui irréaliste, notamment en raison des différences de statuts des établissements et des personnels, une coordination accrue présenterait des avantages. L'ensemble aurait sans doute un rayonnement accru. L'efficacité de l'effort, important au total, que l'État consent en faveur du développement de la culture scientifique en serait améliorée.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse et les conclusions de la Cour qui font ressortir certains éléments préoccupants de la situation de la Cité des sciences et de l'industrie.

Ainsi que le souligne la Cour, l'établissement connaît une stagnation de sa fréquentation payante liée sans doute au caractère insuffisamment attractif de l'exposition permanente « Explora » et au renouvellement trop peu fréquent des expositions temporaires. Le développement des technologies de l'information et de la communication a eu pour effet de banaliser ce qui constituait l'une des originalités de l'offre de la Cité au moment de sa création. De ce point de vue, l'échec du projet « Cité cœur de réseau » démontre que la Cité doit se positionner sur le secteur des contenus multimédia, qui peut en outre contribuer au rayonnement de l'établissement au-delà de ses murs, et non sur celui des équipements techniques de communication.

Le caractère inachevé des différentes démarches stratégiques engagées jusqu'à présent n'a sans doute pas permis de définir pleinement un produit alliant la qualité pédagogique et un accès divertissant à la connaissance. Comparé à d'autres structures comparables (grands musées et monuments parisiens, voire parcs à thème), la Cité bénéficie toutefois d'une excellente notoriété et recèle de façon peu contestable un potentiel d'attrait encore non exploité. Une véritable stratégie commerciale, étayée par une offre attractive, reste à définir pour attirer des publics encore insuffisamment fidélisés ou à conquérir. Pour ces derniers, un effort particulier pourrait être engagé en direction des visiteurs étrangers, par le biais notamment des opérateurs de voyage ou de congrès.

Si la réflexion engagée dans le cadre du contrat d'objectifs 2000-2003 de l'établissement répond en partie à la nécessité soulignée par la Cour de définir une stratégie d'ensemble, la Cité doit hiérarchiser ses priorités et déterminer les moyens pratiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visés. Un effort particulier doit porter sur une rénovation des pratiques et des outils de gestion, allant dans le sens d'une plus grande rigueur et d'un meilleur contrôle de

son activité. Dans un cadre budgétaire contraint, la nécessaire maîtrise des charges d'exploitation est indispensable à une relance des investissements. Les lacunes du contrôle de gestion et les insuffisances de l'outil comptable soulignées par la Cour constituent un obstacle majeur à la perspective d'un redressement durable et doivent à ce titre donner lieu à une action énergique de l'établissement. La connaissance des coûts et leur transparence sont en effet un préalable aux diverses actions qui pourraient être conduites pour attirer de nouveaux publics et renouveler l'offre de l'établissement. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en liaison avec les tutelles, s'attachera à accompagner l'établissement dans la voie d'une amélioration de ses outils budgétaires et comptables.

Enfin, la question peut être posée de savoir si le développement de partenariats avec de grandes entreprises industrielles, dans le cadre notamment de leur action de communication ou de mécénat, ne pourrait pas être le support à une relance de l'action de la Cité en faveur de l'une de ses missions qui est la diffusion du savoir-faire industriel. Cette voie, susceptible d'intéresser un large public, permettrait d'élargir l'offre proposée par la Cité tout en ouvrant la perspective de cofinancements appréciables.

Réponse de la Ministre de la Culture et de la communication

En préalable, le ministère de la culture et de la communication souhaite rappeler qu'il n'a été officiellement chargé de la tutelle de l'établissement qu'à compter du mois d'août 1998 (publication au Journal officiel du 7 août 1998 du décret du 30 juillet 1998 modifiant le décret n° 85-268 du 18 février 1985 modifié portant création de l'établissement public de la Cité des sciences et de l'industrie) bien que le rattachement des crédits date de 1996.

La Cour souligne, en introduction, la persistance d'un certain nombre d'anomalies qui avaient déjà été relevées dans son rapport de 1993, ce qui devrait inciter l'établissement, avec le concours de ses

administrations de tutelle, à engager une réflexion sur son fonctionnement et sa stratégie.

Il convient d'indiquer que la Cité des sciences a proposé en 1998 à ses ministères de tutelle de partager une vision stratégique nouvelle qui a conduit à la préparation d'un contrat d'objectifs pluriannuel. Le conseil d'administration de l'établissement a approuvé un premier rapport d'étape le 25 mars 1999, puis le document final du contrat d'objectifs dans sa séance du 7 octobre 1999. Ce document est en cours de signature par les ministères de tutelle.

Il montre la volonté de l'établissement d'avoir une stratégie claire, structurée autour de onze objectifs. Le ministère de la culture et de la communication sera particulièrement attentif au respect des engagements pris dans ce contrat.

Stagnation de la fréquentation

La Cour s'inquiète de la stagnation de la fréquentation et note que les recettes de billetterie n'ont augmenté que de 3,3 % de 1992 à 1998, ce qui correspond à une baisse en francs constants.

La Cité des sciences, comme le ministère de la culture, considèrent cette évolution préoccupante.

D'ores et déjà, la Cité des Sciences a décidé de créer une "direction des publics", rassemblant tous les métiers d'accueil du public et dont l'objectif sera d'améliorer la qualité de l'accueil et de fidéliser et d'élargir les publics. Le ministère de la culture et de la communication sera particulièrement attentif quant aux résultats obtenus par cette nouvelle direction.

En outre, la Cité des sciences et de l'industrie, en accord avec ses administrations de tutelle, entend dans le cadre de son contrat d'objectifs, réaliser un certain nombre d'actions afin notamment de mieux communiquer sur les différentes composantes de son offre, avec une volonté de prendre en compte les spécificités de chaque visiteur et de conquérir de nouveaux segments de publics.

L'objectif premier du contrat « assurer la qualité et l'actualité des contenus » participe également de cette volonté : en réduisant notamment les délais de renouvellement d'Explora, et en augmentant la part de l'actualité scientifique, technologique de l'offre.

L'établissement a également intégré la nécessité de programmer le renouvellement de la Cité des enfants.

L'établissement doit également, pour réaliser le second objectif de son contrat "bâtir une offre adaptée à la diversité des publics" et à la demande des ministères de tutelle, mettre en place une nouvelle politique tarifaire. Le ministère chargé de la culture veillera particulièrement à l'aboutissement de ce dossier, notamment dans le respect des orientations de la Ministre en matière de démocratisation de l'accès à la culture.

En ce qui concerne les concours de l'État, la Cour note une diminution de la subvention d'investissement et de la subvention d'aide au programmes.

Le ministère chargé de la culture tient à souligner qu'en 2000 et 2001, la subvention d'investissement destinée à l'établissement connaît de nouveau une augmentation ; sous réserve du vote par le Parlement du projet de loi de finances, le montant de la subvention d'investissement allouée en 2001 à l'établissement sera de 33 MF, retrouvant presque le niveau de 1995 (33,6 MF).

Le ministère chargé de la culture tient en outre à souligner que les subventions versées à l'établissement font partie de l'enveloppe du budget civil de la recherche et du développement allouée au ministère de la culture : à cet égard, le ministère de la culture ne dispose pas des marges suffisantes pour soutenir la Cité des sciences et de l'industrie comme il le souhaiterait et n'est donc pas, hors la direction du budget, la seule administration en cause dans la définition du montant des subventions allouées à cet établissement public.

Enfin, en matière de politique commerciale, il convient de rappeler que, dans le cadre de son contrat d'objectifs, la Cité a défini un axe important qui est de « développer les ressources propres », en mettant au point et en commercialisant, dans des conditions économiques équilibrées, des produits et services liés à ses activités et savoir-faire.

Une réflexion interne sera également lancée afin d'examiner et évaluer l'opportunité et la faisabilité d'une filialisation des activités à vocation commerciale concurrentielle. Le ministère de la culture et de la communication portera une attention particulière à ce dossier.

Faible capacité de pilotage

La Cour constate que l'établissement a connu de très nombreux changements de directions durant la période vérifiée.

Comme il a été indiqué précédemment, le ministère de la culture et de la communication n'a été officiellement chargé de la tutelle que depuis août 1998. Pour la première fois cette année, le ministère de la culture et de la communication est confronté à la difficulté d'application des dispositions du décret statutaire de l'établissement relatives au renouvellement du conseil d'administration et à la nomination du président de la Cité des sciences.

La nouvelle vacance du poste de président observée cette année, pour cause de non-renouvellement du conseil d'administration, est liée en effet à la complexité de la procédure instaurée par le décret n° 85-268 du 18 février 1985 portant création de l'établissement public de la Cité des sciences et de l'industrie. Aussi, le ministère chargé de la culture, soucieux de mettre un terme à ces périodes répétées d'instabilité sources d'un certain nombre de dysfonctionnements relevés par la Cour, serait favorable à une modification du décret sur cette question des nominations, et plus largement pour une mise à jour des dispositions de ce texte.

Par ailleurs, la Cour estime que le rattachement de la Cité des sciences et de l'industrie au ministère chargé de la culture ne s'est pas traduit par l'intégration de la dimension scientifique et technique dans l'action du ministère.

Le rattachement budgétaire au ministère de la culture en 1996 a été réalisé dans la perspective de rassembler sous la tutelle du ministère l'ensemble des institutions présentes sur le site de la Villette avec la volonté de coordonner les activités de ces différents établissements, et d'en faire un lieu unique de culture, d'éducation, de loisirs et d'intégration sociale. En outre, ce rattachement de la Cité était l'occasion de redonner à la culture scientifique et technique la place qu'elle doit avoir dans la politique culturelle au sens large. Il s'agissait alors de relancer une politique de la culture scientifique et technique sur l'ensemble du territoire, notamment par la diffusion, dans les institutions culturelles dépendant du ministère, des compétences acquises par la Cité dans le domaine du multimédia et dans les méthodes de valorisation de la recherche. Enfin, l'objectif était de développer l'action éducative en tirant profit des actions

innovantes menées par la Cité des sciences et de l'industrie avec la Cité des enfants, la médiathèque-enfants, les classes Villette, etc.

Le ministère souhaite également expliquer les choix qui ont guidé l'organisation de la tutelle sur cet établissement public.

Contrairement à la majorité des établissements publics, qui connaissent une double tutelle, technique et financière assurée par deux directions distinctes, la Cité des sciences et de l'industrie, n'est suivie que par la direction de l'administration générale (DAG) qui assure, seule, l'entière responsabilité de la tutelle technique et financière. Le directeur de l'administration générale représente ainsi le ministère au sein du conseil d'administration ; en cas d'absence, il était remplacé par le chef de la mission de la recherche et de la technologie, et depuis peu, par l'adjoint au chef du bureau du budget et des affaires financières. En effet, il n'existe pas au sein du ministère de direction technique directement en charge de la culture scientifique et technique ; la mission de la recherche et de la technologie s'occupe essentiellement de recherches en sciences humaines et sociales en relation avec les missions du ministère.

Ainsi, les activités de la Cité des sciences relèvent des préoccupations de plusieurs directions : la direction des musées de France pour l'aspect muséographie et expositions, la délégation au développement et à l'action territoriale pour l'aspect démocratisation, transmission des savoirs et action éducative, la DAG (avec la MRT) pour les recherches sur le patrimoine culturel, le multimédia et les applications culturelles de l'informatique, la délégation aux arts plastiques et la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles pour les relations entre art et science, la création artistique faisant appel aux nouvelles technologies, la direction du livre et de la lecture pour la médiathèque. C'est ainsi qu'a été fait le choix d'une tutelle unique incarnée par la direction de l'administration générale.

Au sein de la direction de l'administration générale, le bureau du budget et des affaires financières exerce la tutelle financière et la mission de la recherche et de la technologie la tutelle technique. En 1999, le directeur de l'administration générale a souhaité créer un comité de pilotage interne au ministère regroupant des représentants de plusieurs directions d'administration centrale pour alimenter son mandat culturel auprès de la Cité des sciences et de l'industrie au sein du conseil d'administration.

Ce groupe de travail, réuni pour la première fois en février 1999, traduit la volonté du ministère de sensibiliser l'ensemble des directions aux activités de la Cité des sciences et de l'industrie. Cet instrument est nécessaire pour arrêter la position du ministère vis à vis de l'établissement public lorsque l'avis de la tutelle est requis. Ainsi, en 1999, ce groupe de travail s'est réuni trois fois et a notamment été appelé à se prononcer sur le projet de contrat d'objectifs. A l'avenir, le ministère veillera à ce que ce comité soit régulièrement réuni avec un ordre du jour plus large que celui du conseil d'administration afin d'examiner de véritables sujets de fond.

Sur le fond, le rattachement au ministère de la culture de la Cité des sciences et de l'industrie, tête de réseau « naturelle » des organismes que sont les centres de culture scientifique et technique (CCSTI) ou les associations qui fondent leurs démarches sur ces domaines, renforce symboliquement et concrètement, de par sa vocation, sa dimension et son prestige, la légitimité de la prise en compte de cette nouvelle dimension au sein de la Culture.

Le rattachement de la Cité donne ainsi une ampleur nouvelle à l'action du ministère, qui poursuit le développement de ce champ de connaissance et de diffusion et s'efforce de le croiser avec des actions artistiques ou patrimoniales. C'est en particulier la délégation au développement et à l'action territoriale qui, au niveau central accorde son appui financier et stratégique aux grandes structures fédérales de CCSTI (IMF de subvention) tandis qu'au niveau régional, la culture scientifique et technique bénéficie du soutien des Directions régionales des affaires culturelles à hauteur de 4 MF.

Cependant le ministère reconnaît que la mise en place d'un vaste réseau national, régional et international rencontre certains obstacles. Ainsi la note d'orientation pour la préparation des contrats de plan État/région du 16 septembre 1998 de Catherine Trautmann qui préconisait que parmi les opérations de rénovation ou de construction de musées, l'accent devait être mis sur les musées de société, de culture scientifiques et techniques et de musées ethnographiques, n'a pas été suivie des effets escomptés. Il apparaît, en effet, que les centres de culture scientifiques et techniques ont insuffisamment été pris en compte dans les contrats de plan.

L'exercice de la tutelle par le ministère chargé de la culture offre en outre l'opportunité d'un approfondissement de la réflexion sur art et sciences et sur les relations entre technologies et nouvelles formes de création. Est-ce par la présence d'œuvres qui assurent des

effets artistiques, illustratifs ou décoratifs ou qui témoignent d'un autre regard sur le monde que ces liens se renforcent ? Par la présence de jeunes artistes ou par l'établissement de relations privilégiées avec des écoles d'art et des centres de création musicale ?

C'est avec cette préoccupation que Catherine Trautmann demandait en juin 1998 à Gérard Paquet de lui remettre un rapport visant à favoriser le dialogue entre acteurs de la recherche scientifique et ceux de la création artistiques. Le ministère s'efforcera de concrétiser les conclusions de ce rapport en faisant entrer les artistes dans les lieux de culture scientifique, en faisant de chaque espace culturel un lieu de dialogue et enfin en s'assurant que les lieux de diffusion culturelle prennent en compte les questions éthiques, philosophiques et sociales induites par la science et les technologies.

Ce chantier reste ouvert et les échanges entre le ministère et cet établissement se développent progressivement. Ainsi, l'art n'est pas absent à la Cité où il existe une « unité artistique » qui mène différentes actions, et suscite des œuvres de sculpture végétale par exemple ; des ateliers d'artistes sont installés sur la mezzanine 3 d'Explora ; des artistes en résidence participent à des programmes d'exposition « les défis du vivant » ; un grand spectacle nocturne est à l'étude... Dans d'autres domaines, la Cité des métiers définit avec la délégation aux arts plastiques des fiches de profils d'emploi ; la médiathèque de la Cité s'apprête à établir des ouvertures aux problématiques du ministère sur les nouvelles technologies avec la direction du livre et de la lecture.

Enfin, le ministère de la culture compte sur la présence du nouveau directeur général, Madame Nicole Pot - qui a fait sa carrière au sein du ministère ou de ses établissements publics - pour contribuer à rapprocher les préoccupations de la Cité des sciences de celles du ministère de la culture.

Une gestion insuffisamment rigoureuse

La Cour note que les dépenses de personnel ont connu une hausse de 23,2 % de 1991 à 1998, hausse expliquée en partie par le vieillissement du personnel mais aussi en partie par l'augmentation de la proportion de cadres.

Le ministère de la culture et de la communication précise que l'établissement envisage de faire évoluer la grille de classification et

d'aboutir à une meilleure gestion des carrières. Il s'agit d'un des chantiers importants inscrits dans le contrat d'objectifs auquel le ministère chargé de la culture portera toute son attention.

La Cour estime que les outils de gestion utilisés par la Cité des sciences et de l'industrie laissent à désirer.

L'établissement, conscient de la faiblesse de ses outils a déjà commencé sa réflexion en matière d'amélioration de ses outils de gestion et notamment en ce qui concerne le contrôle de gestion, le calcul des amortissements, la reprise des subventions d'investissement, la définition d'une véritable comptabilité analytique pour une utilisation autre que fiscale, par exemple.

Le ministère de la culture et de la communication, soucieux de voir la Cité des sciences et de l'industrie adopter des méthodes de gestion rigoureuses, veillera à ce que cet objectif de l'établissement ("moderniser les procédures pour mieux travailler ensemble") soit respecté.

Enfin, la Cour estime certains choix de gestion contestables et cite particulièrement, à cet égard, le projet "Cité, cœur de réseau »

Le projet « Cité cœur de réseau » comprenait deux phases : la première phase a été lancée en 1997 à l'instigation de Gérard Théry à l'issue d'un appel d'offres sur les autoroutes de l'information du ministère en charge de l'industrie. Elle consistait à mettre en œuvre une plateforme numérique à haut débit qui devrait permettre de diffuser de multiples contenus multimédias. C'est l'offre du groupement Bull-Philips-Experdata, appuyé sur NEC comme sous-traitant qui a été sélectionnée par la CSI, marché qui a été approuvé lors du conseil d'administration du 17 juin 1997. L'investissement prévu était de 30 MF dont 10 MF de l'appel d'offres « autoroutes de l'information ». Une première mise en service de la plate-forme a été l'élément-phare de l'exposition « Nouvelles images, nouveaux réseaux, passeport pour le cybermonde » inaugurée le 16 décembre 1997.

Le choix d'équiper la Cité d'une plate-forme logicielle et matérielle d'une telle envergure a appelé de la part du ministère de la culture, des réserves sur le plan technique, financier et « démocratique ». L'option « haut débit » au moment du développement d'Internet semblait risquée et de portée limitée pour le

large public de la culture scientifique et technique car trop onéreuse et sophistiquée. Tandis que le site Internet de la Cité était très incomplet et que les efforts consentis pour la mise en œuvre de ce prototype ambitieux ne permettaient pas d'envisager un travail de mise en réseau plus global au sein de la Cité et avec les partenaires naturels.

Enfin les directives gouvernementales préconisant le choix de moyens et bas débits pour favoriser un accès démocratique aux ressources éducatives et culturelles en lignes ont amené les tutelles à proposer un « soutien conditionnel » au développement de cette plate-forme et à inviter la Cité à se préoccuper des contenus et d'une plus large mise en réseau de ce projet avec des dispositifs existants comme Renater...

Avec l'arrivée du président Michel Demazure, une seconde phase a été engagée qui correspond à une vision plus transversale du projet et à une offre de synthèse qui permette en concertation avec les personnels de décliner des produits pour tous les débits et de répondre au souhait de Catherine Trautmann de développer un « espace numérique dense »

Sur la nécessité de définir un projet d'ensemble

La Cour estime que le décret du 18 février 1985 définit de façon large la mission de la Cité et que, face à de telles ambitions, la définition de priorités est indispensable ; cet exercice d'élaboration d'une véritable stratégie n'aurait pas abouti sur la période vérifiée.

L'adoption par la Cité, sous la présidence de M. Demazure, d'un contrat d'objectifs s'est faite dans la volonté, soutenue par le ministère de la culture, de se démarquer des expériences précédentes de "plans" ou "rapports" aux résultats décevants.

En effet, la direction a choisi d'organiser une large consultation des personnels, pour identifier les chantiers prioritaires, en définissant des objectifs précis déclinés en actions prioritaires pragmatiques.

Les ministères de tutelle ont accompagné l'établissement lors de différentes réunions pour l'élaboration du document, notamment du premier rapport d'étape puis du document définitif.

Des remarques ont notamment été formulées auprès de l'établissement pour lui demander d'inclure explicitement dans les

actions à mener l'élaboration d'une politique tarifaire plus cohérente et plus lisible, permettant notamment la fidélisation du public. Le ministère a également insisté sur la nécessité de développer le partenariat avec les autres institutions du site Villette, et de développer les actions en faveur du public de proximité. Le ministère a enfin souhaité que la Cité poursuive ses efforts afin d'être une référence sur le plan de l'actualité et la fiabilité des connaissances scientifiques dont elle assure la diffusion en se rapprochant davantage des organismes de recherche et des universités avec lesquels les liens s'étaient distendus.

Le ministère a également insisté pour que l'action de la Cité soit conforme aux orientations rendues publiques par la ministre de la culture et de la communication en matière de démocratisation ; cet établissement a notamment un rôle à jouer en matière de lutte contre l'exclusion sociale, en permettant un accès gratuit aux données diffusées sur les réseaux. Le ministère souhaitait notamment que la volonté d'innovation sociale et de développement du multimédia scientifique et technique soit plus affirmée.

En raison des options retenues par le Président Gérard Théry en faveur des hauts débits dans « Cité, cœur de réseau », la Cité a longtemps négligé la mise à niveau de son serveur web et la création de contenus multimédias scientifiques et techniques illustrant ses expositions et ses actions éducatives. Les orientations de la politique de diffusion sur les réseaux bas et moyen débits (ADSL, câble,...) retenues par le nouveau président Michel Demazure comme les expérimentations menées en partenariat vont dans le sens de l'ouverture et du développement d'un « espace numérique dense » souhaité par la Ministre.

Le résultat de ce long travail constitue bien évidemment un progrès sensible dans l'expression et la formulation d'une véritable stratégie qui se trouve déclinée jusqu'à un niveau de détail tout à fait appréciable. Néanmoins, le ministère a regretté, qu'en dépit des remarques formulées à plusieurs reprises par ses représentants au fur et à mesure de l'avancement du dossier, la démarche n'aboutisse pas, conformément à la logique des contrats d'objectifs décrits dans la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998, à la définition d'objectifs spécifiés, assortis d'indicateurs de performance permettant de mesurer l'impact de son action et de la définition précise des leviers d'action qu'il est nécessaire d'enclencher.

La Cité des sciences et de l'industrie s'est néanmoins engagée à décliner plus précisément ses objectifs en offrant une gamme d'indicateurs quantifiés qui permettront au ministère de la culture et de la communication de suivre l'exécution du contrat.

La Cour estime que la Cité devrait jouer le rôle de tête de réseau vis à vis des CCSTI ; ce qui ne serait pas le cas aujourd'hui. En outre, la Cour reproche à l'État de tarder à définir sa politique sur ce point.

Les difficultés sont de plusieurs ordres (susceptibilités girondine et jacobine, cultures différentes des savoir-faire, modes de financement) et freinent les coordinations entre les CCSTI et la Cité. Cette dernière n'a cessé pourtant d'affirmer au niveau de son organigramme l'importance de cette mise en réseau avec les régions avec la mise en place successivement de la Maison de régions, puis d'une mission à l'action régionale qui s'est transformée en délégation puis en direction.

La Cité des sciences et de l'industrie a intégré cette préoccupation dans sa stratégie : l'objectif n°6 du contrat « faire de la Cité un acteur du développement » se décline en plusieurs actions dont l'une est de participer à la construction d'une structure coopérative de production d'expositions avec d'autres établissements, notamment le Palais de la Découverte et des Centres de culture scientifique, technique et industrielle.

Il revient aux ministères de la culture et de la communication et au ministère chargé de la recherche de veiller particulièrement au renforcement des liens et de actions communes du réseau composé de la Cité « tête de réseau » et des organismes régionaux dans un souci de service public.

Le rapprochement de la Cité des sciences et du Palais de la découverte sera évidemment recherché et soutenu par le ministère de la culture. Cependant, il n'est pas évident que la solution passe forcément par une répartition des expositions temporaires et permanentes entre les deux établissements. En effet, les expositions temporaires constituent un élément essentiel de l'attractivité de la Cité des sciences ; n'y maintenir que des expositions permanentes serait contraire à la logique de renouvellement régulier de l'offre de la Cité mise en place pour fidéliser le public et pour adapter les contenus aux évolutions des sciences et de l'industrie d'une part, des intérêts et

questionnements du public sur les enjeux technologiques de notre époque d'autre part.

Réponse du Ministre de la Recherche

Stagnation et fréquentation

La Cour relève à juste titre une stagnation du nombre de visiteurs payants autour de 1 600 000 et la baisse de la fréquentation de l'espace d'exposition permanente Explora.

Le ministère de la recherche souligne toutefois que la Cité des sciences et de l'industrie a pris peu à peu conscience de ce problème et qu'elle a programmé un renouvellement des espaces d'Explora tous les cinq ans afin de remédier à cette situation préoccupante. Les premiers résultats devraient pouvoir être constatés à l'échéance de deux ans.

Dans le même objectif d'augmenter la fréquentation de ses espaces, la Cité des sciences et de l'industrie a également mis en œuvre en l'an 2000 un nouveau programme «Oser le savoir» qui traite chaque mois d'un thème différent lié à un enjeu de société. Ce programme s'appuie sur l'offre d'Explora et contribue ainsi à valoriser cet espace tout en renouvelant ses usages. Il permet de fidéliser les publics de la Cité des sciences et de l'industrie et devrait contribuer à attirer de nouveaux publics.

Les premiers résultats enregistrés sont à cet égard encourageants, ainsi au mois d'octobre 2000 la fréquentation payante a augmenté de 5% par rapport au mois d'octobre 1999.

Enfin, il convient de souligner le vif succès de la Cité des enfants dont la fréquentation a doublé en dix ans, passant de 259 000 visiteurs payant en 1990, à plus de 511 000 visiteurs en 1999.

Une faible capacité de pilotage

La Cour relève à juste titre l'impact qu'ont eu sur le fonctionnement et le suivi de la politique de l'établissement le renouvellement fréquent de ses instances dirigeantes et l'évolution de l'organisation de la tutelle. Cette situation a été toutefois progressivement modifiée. Un président a été nommé en juin 1998 dont le mandat est actuellement en cours de renouvellement.

L'exercice de la tutelle a été clarifié puisque le ministère de la Recherche a procédé à une réorganisation afin d'individualiser la tutelle de l'établissement et la tutelle de l'ensemble des musées au sein d'une mission spécifique dédiée à cet objet et placée auprès de la direction de la recherche.

Enfin, la cité des sciences et de l'industrie a peu à peu redéfini sa stratégie et ses objectifs au cours de l'année 1999 dans le cadre d'un contrat actuellement en cours de signature.

Une gestion insuffisamment rigoureuse

Consciente de la faiblesse et de l'imperfection de ses outils de gestion, la Cité des sciences et de l'industrie a engagé un lourd travail d'amélioration de chacun d'entre eux.

a) Les outils de gestion

La Cour relève d'abord l'effet des conventions comptables sur le résultat de l'exercice. La Cité a noté les imperfections de ses procédures et entreprend un travail de clarification afin d'améliorer la visibilité de son bilan et de son compte de résultat. Le ministère veillera à l'application de cette nouvelle démarche en 2001.

La Cour relève ensuite les distorsions au niveau de l'inventaire. Sur ce sujet la Cité des sciences et de l'Industrie conduit une réflexion sur la description de l'ensemble de son patrimoine dont les premiers résultats sont attendus au cours des deux prochaines années.

D'ores et déjà il est prévu qu'un recollement comparant l'inventaire physique et l'inventaire comptable ait lieu avant la mise en place du futur système de gestion de bibliothéconomie.

La Cour précise enfin que la principale utilisation de la comptabilité analytique est de nature fiscale. Le ministère souligne que la Cité des sciences et de l'industrie a présenté une révision de la

comptabilité analytique qui devrait permettre, en dehors de l'utilisation fiscale une plus large utilisation de celle-ci (location d'espace, fonds documentaires ...).

Par ailleurs le ministère tient à préciser que l'amélioration du contrôle de gestion est inscrite dans le contrat d'objectifs de l'établissement.

b) L'opération «Cité cœur de réseau»

La Cour relève par ailleurs que certains choix de gestion comme «Cité cœur de réseau» apparaissent contestables.

Le ministère tient à apporter certaines précisions. Ce projet devait permettre à la Cité des sciences et de l'industrie de se doter d'une plate-forme multimédia et de développer son rôle d'animation d'un réseau de la culture scientifique et technique en vue d'irriguer en particulier les établissements d'enseignement et les centres de culture scientifique et technique. Pour mener à bien ce projet, la Cité des sciences et de l'industrie n'a pas agi de façon isolée mais avait négocié un marché avec le groupement Bull-Philips-Philips Entreprise Communication. C'est sur cette base que les ministères de tutelle (ministère de la culture et de la communication et ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie) ont approuvé le principe de lancement lors du conseil d'administration du 17 juin 1997.

Le ministère reconnaît toutefois que les premières réalisations n'ont pas répondu au cahier des charges qui avait été imposé. Dès lors qu'il en a eu connaissance (conseil d'administration du 17 novembre 1998), le ministère a demandé à l'établissement de ne pas engager la deuxième tranche du projet, moins de 18 mois après l'accord de principe qui avait été donné.

La nécessité de définir une stratégie d'ensemble

Les ministères de tutelle conscients de la nécessité que soit reconsidéré et défini l'ensemble des orientations de l'établissement ont demandé à la Cité des sciences et de l'industrie en 1998 d'entreprendre une réflexion pour l'élaboration d'un contrat d'objectifs couvrant la période 2000-2003.

Ce contrat comprend onze objectifs principaux articulés autour de trois grands axes :

• *Le premier axe qui correspond à la mission première de la Cité des sciences et de l'industrie «rendre accessible le développement des sciences et techniques et du savoir-faire industriel» est articulé autour de cinq objectifs :*

- *assurer la qualité et l'actualité des contenus,*
- *bâtir une offre adaptée à la diversité des publics,*
- *faire vivre au visiteur une expérience mémorable,*
- *porter au meilleur niveau l'ensemble des services offerts aux visiteurs,*
- *renforcer l'impact culturel et éducatif de la Cité*

• *Le second axe regroupe les objectifs visant à faire de la Cité des Sciences et de l'Industrie un acteur et un partenaire d'innovation :*

- *faire de la Cité un acteur de développement,*
- *assurer une présence active de la Cité sur les réseaux et dans les médias.*

• *Le troisième axe regroupe les objectifs tendant à faire de la Cité une entreprise moderne et solidaire :*

- *valoriser et dynamiser le potentiel du personnel et des services,*
- *développer les ressources propres,*
- *moderniser les procédures pour mieux travailler ensemble,*
- *préserver et valoriser notre patrimoine architectural.*

Ce contrat a été approuvé par le conseil d'administration lors de sa séance du 7 octobre 1999. Il est actuellement en cours de signature. Ce texte répond notamment à la préoccupation de la Cour des Comptes de voir la Cité des sciences et de l'industrie s'ouvrir sur l'extérieur par le renforcement de ses liens avec les autres musées et structures de culture scientifique et technique.

Pour tenir compte des remarques de la Cour des Comptes quant au rôle de la Cité des sciences et de l'industrie par rapport aux autres structures muséographiques et de culture scientifique et technique, le ministère demandera à l'établissement les mesures qu'il compte prendre dès 2001 pour améliorer la coordination.

Réponse du Président de la Cité des sciences et de l'industrie

N'ayant pris mes fonctions à la tête de la Cité des sciences et de l'industrie que six mois avant la fin de la période analysée (les huit exercices de 1991 à 1998), j'ai laissé à mes trois prédécesseurs le soin de répondre en leur propre nom aux éléments qui les concernent. Je me contenterai donc de commenter les analyse du rapport sur deux points : l'équilibre financier global de l'établissement, la politique commerciale.

Les éléments budgétaires présentés dans les parties I et III prennent encore plus de relief lorsqu'on les exprime en francs constants. Compte tenu d'une baisse de pouvoir d'achat du franc évaluée par l'INSEE à 12,3 % entre 1991 et 1998, les concours de l'État ont baissé de 20 % au cours de la période envisagée tandis que les dépenses de personnel augmentaient de 9,7 %.

En ce qui concerne les concours de l'État, il s'agit d'une tendance de long terme. Si l'on étend en effet la période considérée aux onze années de 1990 à 2000 (lois de finances initiales), les subventions en francs constants ont baissé de 35 % pour le soutien de programmes et de 64 % pour l'équipement, soit de 42 % pour l'ensemble des subventions hors personnel.

Concernant les dépenses de personnel, notons que l'augmentation de 9,7 % sur 8 ans représente 1,3 % de moyenne annuelle. Cette augmentation correspond à un GVT inévitable, lui-même conséquence du caractère non stabilisé de la pyramide des âges : l'âge moyen des salariés augmente d'environ d'un an chaque année, 845 salariés ont moins de 55 ans sur un total de 922 au 31/12/99.

Il convient aussi de rappeler qu'une très grande partie des dépenses hors personnel a lieu sous forme de marchés publics pluri-annuels (nettoyage, gardiennage, maintenance, sécurité, ...), dont les prix sont non négociables et dont les prestations sont strictement nécessaires à la bonne marche de l'établissement et souvent croissantes en volume (par exemple parce qu'elle sont imposées par les règles de sécurité applicables, elles-mêmes de plus en plus contraignantes).

Au total donc, et malgré le soin apporté au contrôle de ces dépenses inévitables, il est exact que le maintien de l'équilibre

financier global se fait nécessairement par la compression des dépenses d'entretien non obligatoires et la baisse du financement des expositions temporaires comme du renouvellement des espaces permanents. Comme le relève le rapport, cette évolution est grosse de menaces pour l'avenir de l'établissement.

L'expression de « politique commerciale » peut prêter à confusion. Une petite moitié des ressources propres est produite par les droits d'entrée ; ils résultent des tarifs, qui relèvent de la politique tarifaire, et de la fréquentation, résultat combiné d'une politique d'offres et d'une politique de publics. Or notre activité se place dans le cadre d'une mission statutaire de service public, qui impose des contraintes évidentes à la fois sur la tarification et la nature de l'offre, contraintes qui ne relèvent à l'évidence pas d'une politique commerciale.

Notons d'ailleurs que le niveau de fréquentation payante où se situe année après année la Cité la met en compétition avec une concurrence ne connaît pas ces contraintes : cette concurrence se nomme Eurodisney, Parc Astérix ou Futuroscope ; elle s'appellera bientôt Eurodisney 2. La politique de publics, quelque soit son dynamisme, ne résoudra pas le problème financier. À tarification égale, une augmentation de 20 % de la fréquentation payante, soit 350 000 visiteurs payants annuels supplémentaires - objectif actuellement hors de portée, tant le maintien de la fréquentation à son niveau actuel est déjà un combat quotidien - apporterait environ 10 MF de recettes supplémentaires, montant hélas négligeable dans l'équilibre global.

Les activités commerciales proprement dites, celles qui ne sont pas de la refacturation et produisent de la marge et non du chiffre d'affaires, sont des prestations, ventes et locations, en région ou à l'étranger. Un développement considérable a eu lieu en ce domaine et des progrès sont possibles, mais là encore, il faut savoir par exemple si des prestations en faveur de partenaires régionaux ou internationaux relèvent de la mission de service public ou de la valorisation commerciale.

En définitive, on ne peut qu'accompagner la Cour dans son double souhait d'une clarification du rôle que la puissance publique entend attribuer à l'EPIC Cité des sciences et de l'industrie et de l'attribution de moyens en adéquation avec l'orientation préconisée. En ce qui le concerne, l'établissement estime avoir produit avec le contrat d'objectifs 2000-2003 une contribution appréciable à cette double démarche.

4

L'organisation de la Coupe du monde de football 1998

Comme elle l'avait fait en 1968 et 1992 pour les jeux olympiques d'hiver, qui s'étaient déroulés à Grenoble et Albertville³⁴, la Cour, en coopération avec les chambres régionales des comptes d'Aquitaine, d'Ile-de-France, de Midi-Pyrénées, du Nord-Pas-de-Calais, des Pays de la Loire, de Provence-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes, a procédé à un examen des conditions dans lesquelles la coupe du monde de football a été organisée et financée. Au-delà de leur retentissement dans l'opinion publique, les opérations de ce type méritent l'attention des juridictions financières pour trois raisons :

- elles sont l'occasion de réaliser, généralement sous de fortes contraintes de délai, des investissements publics coûteux ;

- elles mettent en contact les organismes publics nationaux avec de puissantes organisations internationales de droit privé, propriétaires de manifestations sportives dont elles définissent unilatéralement, pour l'essentiel, les règles du déroulement ;

- malgré leur caractère exceptionnel, leur contrôle permet de tirer des enseignements utiles pour l'organisation de manifestations comparables dans l'avenir.

Les investigations des juridictions financières ont porté sur la réalisation des investissements à la charge des maîtres d'ouvrage public – État et collectivités locales – ainsi que sur les opérations menées par les administrations intéressées et par les organismes créés spécialement à cette occasion : délégation interministérielle à la coupe du monde (DICOM) et comité français d'organisation (CFO), association comprenant en majorité des instances représentatives du

³⁴ - Rapport public 1968, p. 30 à 36, réponses p. 128 à 135.

- Rapport public 1993, p. 145 à 176.

football, en application du cahier des charges établi par la « fédération internationale de football association », FIFA³⁵.

Les observations de la Cour ne constituent nullement un bilan global de l'opération qui a comporté un grand nombre d'éléments favorables, chiffrables ou non ; elles portent seulement sur le bilan financier, certains aspects de l'organisation des manifestations, ainsi que sur la réalisation des investissements, en particulier les conditions d'attribution et l'économie de la concession du stade de France.

I. – Le bilan financier de l'opération

Malgré l'importance des sommes en cause, le bilan financier de l'opération ne peut être établi avec précision. En effet, si les dépenses ont été, dans leur quasi-totalité, supportées en France par des organismes publics soumis au contrôle des juridictions financières, les recettes liées à l'exploitation des droits commerciaux ont été perçues pour leur plus grande part par la FIFA, ou par une société privée qui lui est liée par contrat depuis 1987.

A. – Les dépenses

Elles se sont élevées à 10 MdF, dont 2,5 MdF de charges de fonctionnement, supportées pour l'essentiel par le CFO. Parmi ces charges, les dépenses de personnel ont représenté au total 419 MF sur la période 1993-1998, pour un effectif salarié qui a culminé à 704 personnes en 1998, auxquels se sont ajoutés quelque 12 000 volontaires bénévoles dont le CFO a assuré le défraiement pour un montant de 49 MF.

Aux termes d'une convention passée entre l'État et le CFO le 21 mai 1997, ce dernier a contribué au financement des dépenses de sécurité engagées par l'État à hauteur d'un montant forfaitaire de 43,45 MF, réparti entre la direction générale de la police nationale, la direction de la sécurité civile et la direction de la gendarmerie nationale.

³⁵ Depuis 1930, la FIFA est une association de droit suisse, dont le siège est à Zurich, regroupant plus de 200 associations nationales ; elle est propriétaire de la coupe du monde de football.

Ce montant est très inférieur à celui qui aurait résulté de l'application des dispositions de la loi relative à la sécurité du 21 janvier 1995 et du décret du 5 mars 1997 qui prévoient que les organisateurs de manifestations sont tenus de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires de maintien de l'ordre qu'il a supportées dans leur intérêt. Pour la coupe du monde de football, et selon les directions intéressées, ces dépenses supplémentaires se sont élevées à 120 MF.

Le CFO, association exerçant une activité lucrative, a été assujéti à l'ensemble des impôts commerciaux (impôts sur les bénéfices, taxe professionnelle et TVA) ; les sommes qu'il a payées à ce titre se sont élevées à 455,8 MF.

Parmi les dépenses engagées par le CFO, il convient enfin de noter sa participation aux frais d'organisation de la fête du football pour un montant de 49,6 MF, ainsi qu'au congrès de la FIFA, qui s'est tenu à Paris lors de la phase finale de la coupe, soit 2,7 MF. La Cour note que la part prise par le CFO à l'organisation de ce congrès (44 %) a été nettement supérieure à celle supportée par les deux fédérations intéressées, FIFA et fédération française de football (FFF), alors que des accords, il est vrai oraux, avaient convenu qu'elles en supporteraient chacune un tiers.

B. – Les recettes

Seules les recettes encaissées par le CFO, à hauteur de 2,8 MdF, ont pu être examinées par la Cour. A cette occasion, ont été étudiées des opérations menées par la FFF.

1. – La billetterie

Pour un nombre de places disponibles de 2 700 000, non compris les places gratuites (91 000) et les places réservées, notamment à la presse et aux services de sécurité (227 000), les recettes de billetterie se sont élevées à près de 1 700 MF.

Leur montant s'est trouvé fortement accru par l'augmentation de la part des billets dits « sélections France 1998 », ouvrant droit à des prestations annexes qui n'étaient pas accordées aux titulaires de billets simples. Ces formules de prestige, commercialisées à des prix beaucoup plus élevés que ceux qui avaient été initialement prévus, ont procuré à elles seules 825 MF pour 201 000 billets vendus, alors qu'il

avait été décidé initialement de n'en mettre que 174 000 en vente. Sans cet accroissement considérable des prix et cette augmentation du nombre des sélections « France 1998 », les comptes du CFO se seraient soldés par un déficit.

La FFF a elle-même acquis auprès du CFO 2 737 billets « sélections France 1998 » ; elle a connu dans leur revente des mécomptes dont elle a tenté de faire supporter les conséquences financières au CFO, auquel elle a demandé le remboursement d'une somme de 8,3 MF TTC correspondant à des prestations annexes qui, selon la FFF, n'auraient pas été utilisées. Bien qu'aucun accord n'ait été passé entre la FFF et le CFO autorisant une telle opération, le CFO a d'abord consenti, en décembre 1998, un avoir à la FFF correspondant exactement à sa demande. Les investigations conduites par la Cour ont toutefois conduit le liquidateur du CFO à annuler cet avoir en janvier 1999.

Il est en effet apparu, au terme de l'enquête conduite par la Cour, que sur les 2 737 formules de prestige acquises par la FFF :

- 522 sont demeurées invendues,
- 880 ont été vendues aux prix officiels,
- 1 335 ont été commercialisées à des prix « bradés ».

L'ensemble de ces cessions s'est soldé par une perte de 8 258 125 F TTC dont la FFF a tenté, à partir d'allégations en grande partie inexactes, d'obtenir la prise en charge par le CFO.

La commercialisation des billets a donné lieu à des escroqueries qui ne mettent pas en cause le CFO. Elle a été également l'objet d'un contentieux avec la Commission européenne, au motif que le CFO aurait abusé de la position dominante au sens de l'article 86 du traité de Rome en obligeant certains consommateurs qui souhaitaient acheter des billets à fournir une adresse en France, à laquelle ces billets seraient envoyés. La Commission a finalement décidé, le 20 juillet 1999, de n'infliger au CFO qu'une amende « symbolique » de 1 000 euros.

2. – Les recettes d'exploitation commerciale

Détentrice des droits d'exploitation commerciale de la coupe du monde, la FIFA les a cédés à un consortium international pour ce qui concerne les droits de retransmission radiotélévisée, et à la société

International Sport and Leisure marketing AG (ISL) en ce qui concerne les autres droits d'exploitation commerciale. Conformément au précédent de la coupe du monde 1994, cette société a autorisé le CFO à désigner, en contrepartie de prestations en nature et de versements en argent, huit entreprises pouvant recevoir le titre de « fournisseur officiel ».

Le partage des recettes de marketing entre ISL et le CFO a fait l'objet de nombreuses discussions. Le CFO a réussi à élargir son intervention à d'autres catégories de produits et services que les huit qui lui avaient été octroyées initialement. Cette répartition des droits commerciaux a donné lieu à des conflits, notamment en ce qui concerne les fournisseurs de matériel informatique ; dans ce dernier cas, le CFO a été amené à participer, à hauteur de 4 millions de dollars, à une indemnité d'un montant de 9 millions de dollars versée au fournisseur qui avait d'abord été retenu par ISL.

Au total, les recettes de marketing du CFO se sont élevées à 880 MF HT alors que la prévision faite en février 1995 les avaient chiffrées, de façon très prudente, par référence aux jeux olympiques d'hiver d'Albertville, beaucoup moins propices au développement des ressources de publicité qu'une coupe du monde de football, à 810 MF HT. L'écart (moins de 10 %) a été, dans ce domaine, nettement moindre que la forte croissance constatée entre les prévisions et les réalisations de recettes de billetterie (+ 70 % environ).

Les comptes de la société ISL Marketing n'étant pas publiés, la Cour a estimé les sommes versées à cette société par ses douze partenaires exclusifs entre 1 et 1,5 milliard de francs suisses. En revanche, les sommes perçues sur les ventes de produits dérivés ne peuvent donner lieu à aucune évaluation. S'agissant des droits de retransmission, ils ont été cédés pour 200 millions de francs suisses³⁶ à un consortium international.

3. – Le versement de la FIFA

Le règlement établi par la FIFA pour la coupe du monde 1998, moins explicite à cet égard que celui de la coupe du monde de 1994, renvoyait à un avenant les dispositions d'ordre financier réglant les

³⁶ Pour les deux prochaines coupes du monde (celles de 2002 et de 2006), ces droits ont fait l'objet d'un appel d'offres et été cédés pour environ 2,8 milliards de francs suisses.

relations FIFA/comité organisateur local. Ces dispositions ont été arrêtées par la FIFA et notifiées au CFO en septembre 1998, deux mois après la fin de la manifestation. Elles prévoient que, outre les recettes de billetterie qui lui restent acquises en totalité, le CFO recevra une somme de 9 170 000 francs suisses « en tant que dédommagement des dépenses engagées pour la location et l'aménagement du centre international des média ». Cette somme a été versée au CFO en avril 1999, soit 9 mois après l'achèvement de la coupe. En contrepartie, le bénéfice enregistré par la FIFA est intégralement réparti entre les associations nationales ayant participé à la phase finale de la coupe, au lieu d'être partagé entre elles, à hauteur de 70 %, et le comité organisateur local, à hauteur de 30 %, comme cela avait été prévu par le règlement de la coupe du monde de 1994. Une règle essentielle de l'organisation de la manifestation a ainsi été fixée a posteriori.

4. – Les recettes du tournoi de France

Compétition entre les équipes nationales d'Angleterre, du Brésil, d'Italie et de France, organisée par la fédération française, la ligue nationale de football et le CFO dans le cadre d'une société en participation, le tournoi de France a produit un bénéfice de 51,5 MF dont 16,6 MF ont été versés au CFO. Le bénéfice a été calculé après constitution de provisions pour risques dont il était prévu que l'excédent éventuel resterait acquis à la FFF. Cet excédent a été particulièrement élevé (3,5 MF sur 4,1 MF). Une évaluation plus rigoureuse des risques aurait abouti à une répartition des bénéfices plus conforme aux intérêts du CFO. D'autant plus que le CFO a accepté de supporter sur son propre budget, à hauteur de 4,11 MF, des dépenses qui, dans la proportion d'au moins 70 %, auraient dû être réparties entre les trois organisateurs, conformément aux dispositions de la convention constitutive de la société.

C. – Les bénéfices

Les comptes de l'exercice 1998 du CFO font apparaître un résultat net cumulé de 287 MF. Cependant, les comptes de clôture de la liquidation ne seront vraisemblablement arrêtés qu'au début de 2001, après qu'auront été déterminés le montant du redressement fiscal imposé au CFO et le sort de la provision de 20 MF constituée au titre de « primes de fin de coupe du monde » susceptibles d'être accordées aux personnels du CFO. Ces comptes de clôture

enregistreront également la reprise de la provision de 30 MF constituée en 1998 pour faire face au risque de condamnation à amende par la commission européenne.

II. – Les investissements réalisés à l’occasion de la coupe du monde de football

L’accueil, par les villes de Bordeaux, Lens, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Paris, Saint-Denis, Saint-Etienne et Toulouse, des 64 matches de la coupe du monde a nécessité des dépenses d’investissement d’un montant élevé, tant pour la mise à niveau des équipements existants et la construction d’un nouveau stade en région parisienne, que pour la réalisation d’investissements périphériques, notamment dans le domaine des transports.

A. – La rénovation des stades

Au-delà des conditions posées par la FIFA, l’organisation de la coupe du monde de football a été l’occasion de moderniser les stades qui auraient dû, en toute hypothèse, faire l’objet d’aménagements importants en application de la loi du 13 juillet 1992 sur la sécurité des équipements et des manifestations sportives. On peut regretter que les contraintes de temps imposées en l’occurrence aient entraîné des conséquences fâcheuses sur le déroulement des opérations. En effet, les délais d’exécution des travaux ont été particulièrement brefs, du fait des lenteurs préalables à la décision : alors que la candidature française avait été retenue par la FIFA le 2 juillet 1992, les villes organisatrices n’ont été désignées que le 14 octobre 1994 et les conventions entre ces villes et l’État signées le 6 juin 1996 pour sept d’entre elles³⁷.

La contrainte de temps a été particulièrement forte à Marseille. En effet, la décision d’organiser au stade vélodrome le tirage au sort des équipes constituant les poules de qualification pour les huitièmes de finale ne fut arrêtée que le 16 juillet 1996. Le tirage au sort devant avoir lieu le 4 décembre 1997, le délai de réalisation des travaux de rénovation du stade s’en est trouvé réduit par rapport aux autres villes organisatrices.

³⁷ La convention avec Paris a été signée le 15 avril 1997 et celle avec Lyon le 30 juin 1997.

Les travaux ont donc été programmés et réalisés sous le signe de l'urgence.

En outre, dans plusieurs villes, la définition du programme de rénovation fut laborieuse. Ainsi, à Lyon, trois options furent successivement envisagées pour le « traitement des virages » - c'est-à-dire pour la couverture des tribunes situées derrière les buts, et leur rapprochement éventuel de la pelouse, par la suppression de la piste d'athlétisme. A Lens, le conseil régional subordonna sa participation financière aux travaux de rénovation du stade à l'adaptation de celui-ci aux compétitions de rugby ; l'aire de jeu requise pour un match de rugby étant supérieure à celle d'un terrain de football, l'acceptation par la ville de cette exigence conduisit à la remise en cause du projet initial, et notamment à la démolition et à la reconstruction de deux tribunes.

Par ailleurs, dans toutes les villes, l'exécution des travaux devait être compatible avec la continuité de l'exploitation et ne pas faire obstacle au déroulement des matches de championnat ou de coupe. A Toulouse, la ville a versé au club des indemnités d'un montant total de 10,6 MF, à titre de compensation des pertes sur entrées payantes et abonnements et des pertes commerciales enregistrées au cours des saisons sportives 1996-1997 et 1997-1998.

Enfin, le déroulement des travaux fut perturbé par des exigences manifestées tardivement par la FIFA, les organismes en charge de la sécurité et le CFO.

Ces circonstances expliquent dans une large mesure les dysfonctionnements observés par les chambres régionales des comptes, notamment en ce qui concerne les règles de l'appel à la concurrence.

Pour ce qui est de la maîtrise d'oeuvre, certaines villes ont invoqué de manière extensive diverses dispositions dérogatoires du code des marchés publics : ainsi, la ville de Lens a confié de gré à gré la maîtrise d'oeuvre à un cabinet d'architecte en se référant à la notion de réhabilitation. La chambre régionale des comptes a considéré que si la nature de l'opération initiale pouvait prêter à discussion, la qualification de réhabilitation était en revanche inappropriée lors de la conclusion, en avril 1996, d'un avenant au contrat de maîtrise d'oeuvre qui majorait la rémunération du cabinet d'architectes de plus de 60 %.

Pour ce qui est des travaux, plusieurs villes, telles Bordeaux, Lyon, Marseille, ont retenu la technique du fractionnement des marchés en associant une tranche ferme et une ou plusieurs tranches conditionnelles, sans que les justifications économiques, techniques ou financières qui fondent habituellement ce choix soient toujours établies.

Certaines villes, telles Bordeaux et Lyon, ont introduit des options dans le règlement de consultation, alors que ce procédé n'est pas autorisé par le code des marchés.

Les très nombreux avenants conclus, tant pour l'affermissement des tranches conditionnelles que pour la réalisation des travaux supplémentaires, l'ont très souvent été à titre de régularisation. En outre, qu'il s'agisse de leur objet ou de leur montant, certains de ces avenants ont manifestement entraîné le bouleversement de l'économie générale des marchés initiaux. Tel a été le cas à Lens, pour les lots de gros oeuvre et de VRD, et à Toulouse, pour les lots d'électricité.

Au total, le montant des travaux s'est élevé à 1 197 MF HT, dont 831 MF à la charge des collectivités locales, et 366 MF à celle de l'État. Il a été nettement supérieur aux évaluations retenues en 1994 pour arrêter le montant des subventions de l'État.

En dépit de ces irrégularités et de ces dépassements, le bilan d'ensemble de ces travaux est positif.

Les travaux ont beaucoup plus porté sur les aspects qualitatifs (transformation des places debout en places assises, couverture des tribunes, amélioration des espaces d'accueil) que sur l'accroissement de la capacité des stades.

Contrairement au stade de France, tous ces stades, qui appartiennent aux villes, bénéficient de la présence d'un club résident. Et l'engouement pour le football, qui ne s'est pas démenti depuis la coupe du monde et la victoire de l'équipe de France, a entraîné un accroissement très important de leur taux moyen de fréquentation.

Le financement de ces travaux, subventionné par l'État à hauteur de 31 % en moyenne, et auquel ont largement contribué les départements et les régions n'a pas obéré les finances commerciales.

B. – La réalisation et la concession du stade de France

Alors que la FIFA, comme il a déjà été indiqué, avait fait connaître dès le 2 juillet 1992 sa décision de retenir la candidature de la France, l'État a perdu, du fait de ses hésitations sur le lieu d'implantation du stade de France qui ne fut définitivement arrêté qu'en octobre 1993, et de la procédure retenue pour arrêter le choix du concessionnaire, qui n'est intervenu qu'en octobre 1994, un temps précieux, ce qui l'a ensuite singulièrement affaibli dans les négociations qu'il a dû mener avec le groupement d'entreprises choisi pour la construction et l'exploitation de cet équipement. En outre, on ne peut que regretter que ces décisions n'aient pas été précédées d'une étude sur la rentabilité de cette exploitation après la coupe du monde. Faute d'avoir entrepris cette étude préalable, l'État s'est privé des éléments objectifs permettant d'apprécier la portée des engagements qu'il a pris, en signant, le 29 avril 1995, le traité de concession.

1. – La réalisation du stade de France

L'ensemble des investissements liés à la réalisation du stade de France se sont élevés à environ 5,7 MdF. Sur ce total, le coût du stade proprement dit a atteint 2 550 MF TTC, selon les informations en possession de la Cour qui n'ont pu être recoupées avec le bilan de l'opération relevant de la seule responsabilité du consortium chargé de la construction. L'État a contribué à son financement à hauteur de 1 254 MF. Il a en outre pris en charge des frais de dépollution du site pour un montant de 145 MF. Les investissements réalisés dans le domaine des transports se sont élevés à 1 450 MF TTC pour ce qui concerne les transports en commun et à 1 100 MF TTC pour ce qui concerne les transports routiers.

En définitive, les financements publics ont atteint 4,2 MdF, financés à hauteur de 2,5 MdF par l'État, de 1 250 MF par les collectivités locales et de 450 MF par les entreprises publiques.

Concernant les caractéristiques physiques ou financières de l'opération, les choix faits dès l'origine du projet appellent les observations suivantes.

a) La localisation et la capacité de l'équipement

Alors qu'il avait été décidé en février 1991 que le stade serait édifié sur le site de Melun-Sénart, dans le cadre d'une vaste opération

d'urbanisme, ce n'est qu'en octobre 1993 que le site de Saint-Denis a été retenu définitivement.

Le problème de la pollution des terrains choisis, qui ne pouvait être ignoré à l'époque, n'a fait l'objet d'une étude précise des mesures nécessaires et de leur coût qu'après que la décision d'attribution de la concession a été prise.

La capacité retenue, 80 000 places, ne constituait pas une exigence de la FIFA, dont le cahier des charges définissait seulement une fourchette de 60 000 à 80 000 places pour les matches d'ouverture, de demi-finale et de finale. En retenant la branche supérieure de la fourchette, les pouvoirs publics ont rendu beaucoup plus difficile la solution des problèmes liés à l'équilibre d'exploitation de l'équipement au-delà de la coupe du monde.

b) La construction du stade

La pollution des terrains a fait l'objet, dans le contrat de concession, de plusieurs dispositions relatives aux conditions de prise en charge par l'État de ses conséquences. L'interprétation de ces dispositions et des divergences d'appréciation sur les mesures à prendre ont été à l'origine de conflits entre la DICOM et le consortium concessionnaire. Ces conflits ont été réglés dans le cadre d'une procédure de conciliation qui aboutit, le 31 décembre 1996, à un protocole d'accord aux termes duquel, outre un ensemble de prestations non prévues dans le devis initial, l'État versait au consortium deux indemnités globales et définitives, s'élevant respectivement à 20,07 et 20 MF, qui correspondaient d'une part à des travaux d'assainissement du sol, d'autre part aux perturbations de chantier induites par la pollution des terrains. Au total, l'ensemble des charges supportées par l'État au titre de la dépollution du site se sont élevées à 145 MF.

Le financement de la part de l'État dans la réalisation du stade a été assuré non sur des chapitres d'investissement mais sur des crédits d'intervention du ministère de la jeunesse et des sports. Cette irrégularité est la conséquence du fait que la décision de réaliser le stade ne s'était pas accompagnée de la mise en place des crédits budgétaires correspondants.

c) Le problème de la rentabilité

La question de la rentabilité de l'exploitation du stade au-delà de la coupe du monde n'a été abordée que très tardivement, alors que la procédure de choix du concessionnaire était déjà lancée. Le postulat selon lequel la construction et la gestion du stade seraient assurées selon la formule de la concession, prévoyant une exploitation aux risques et périls du concessionnaire moyennant une participation de l'État à l'investissement, n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie. Pourtant, dès novembre 1992, un rapport de l'inspection générale des finances sur le projet d'implantation à Melun-Sénart avait souligné qu'aucun opérateur privé ne prendrait le risque d'exploiter le stade.

Le règlement de la deuxième phase du concours, relative à la concession, prévoyait que la participation financière de l'État ne comporterait aucune subvention d'exploitation ; de même le projet de cahier des charges joint au règlement indiquait que la rémunération du concessionnaire serait constituée par les recettes tirées de l'exploitation « réputées permettre au concessionnaire d'assurer l'équilibre de la concession ».

Sauf à entraîner une participation massive de l'État au financement de l'investissement (plus de 75 %) et à priver de son sens la formule de la concession, l'application de cette règle impliquait l'installation dans le nouveau stade d'un club résident, hypothèse dont la plausibilité n'était nullement assurée. C'est pourtant sur la base de cette hypothèse qu'ont été retenues les deux offres pour lesquelles les subventions d'investissement demandées représentaient respectivement 49 % et 59 % du coût de l'ouvrage.

Ainsi fondé sur des perspectives financières peu réalistes, le choix final, opéré par le Premier ministre en octobre 1994, s'est porté sur le projet classé en second par le jury.

2. – Les clauses financières de la concession

Signé sept mois après la décision du Premier ministre, le contrat de concession prévoit trois catégories de garanties financières au profit du concessionnaire.

- Le concédant garantit que les fédérations françaises de football et de rugby organiseront chaque année, en moyenne, neuf manifestations dites « réservées », pendant 15 ans, faute de quoi le

concedant versera au concessionnaire une « indemnité forfaitaire compensatrice », variant de 4,3 MF à 8 MF selon les manifestations.

- En cas d'absence de club résident, l'État s'engage à verser une indemnité annuelle de 73 MF pour les deux premières années, et de 68 MF pour les années suivantes. En cas de présence d'un club résident, il garantit au concessionnaire que les recettes correspondantes atteindront ces mêmes montants et lui versera, si cette situation ne se réalisait pas, une indemnité compensatrice à hauteur de la différence constatée.

- Enfin, l'État garantit l'équilibre financier de la concession non seulement lorsque celui-ci n'est plus assuré du fait de circonstances imprévisibles, mais également lorsque le déséquilibre tient à une insuffisance de ressources non imputable à une faute du concessionnaire.

La convention précise que ce dernier est en situation de déséquilibre financier lorsque, à l'issue d'un exercice, il dégage un résultat net comptable négatif, ou, pendant les neuf premières années de la concession, quand le résultat net comptable est inférieur à celui prévu dans la simulation financière de référence, de telle sorte que les résultats positifs prévus dans cette simulation à partir de la cinquième année permettent de compenser les pertes prévues pour les quatre premiers exercices.

A l'inverse, les sommes dues par le concessionnaire au concedant sont enserrées dans d'étroites limites.

- La redevance, plafonnée à 50 % de la part du bénéfice calculé après fixation des fonds propres au niveau prévu par la simulation financière de référence, n'est due au concedant qu'à concurrence du remboursement des indemnités versées au titre de l'insuffisance des manifestations « réservées » et de l'absence de club résident.

- L'intéressement du concedant aux résultats de la société concessionnaire est limité à 25 % du résultat net calculé après prélèvement des sommes nécessaires pour assurer un rendement minimum de 10 % des capitaux propres apportés par la société concessionnaire. En outre, la redevance n'est due que si le rendement constaté de ces capitaux propres est supérieur à 10 % depuis la date de signature du contrat de concession. Enfin, le règlement de la redevance est suspendu jusqu'au remboursement total des emprunts contractés pour la réalisation de l'ouvrage. Les sommes sont inscrites dans un compte ouvert par la société concessionnaire au nom du

concedant et ne peuvent être utilisées par ce dernier que pour régler les indemnités éventuellement dues au concessionnaire.

Au total, le contrat de concession garantit la quasi-totalité des risques liés à l'exploitation, en contradiction avec les intentions affichées dès l'origine et réaffirmées dans son préambule, selon lesquelles la concession est consentie « aux risques et périls du concessionnaire ».

Cependant, les résultats de l'exploitation du stade de France correspondant aux deux premiers exercices (1^{er} janvier 1998 - 30 juin 1999 ; 1^{er} juillet 1999 - 30 juin 2000) ont été très supérieurs à ceux qui avaient été retenus dans la simulation financière de référence et ont justifié le versement à l'État de redevances s'élevant respectivement à 16,4 MF et 17,7 MF.

Après prise en compte de ces redevances et de provisions pour impôt sur les bénéfices de 16,7 MF et de 7,6 MF, le résultat net du consortium a atteint 20 MF au 30 juin 1999 et 15,8 MF au 30 juin 2000.

Mais ces résultats tiennent également compte des indemnités dues par l'État du fait de l'absence de club résident, soit 76,2 MF au titre du premier exercice, et 78,8 MF au titre du deuxième.

Il faut rappeler à cet égard que cette indemnité est due en toute hypothèse, aussi longtemps qu'un club de football de haut niveau ne s'installera pas au stade de France.

3. – Les contentieux liés à l'octroi de la concession

Le déséquilibre de l'économie du contrat de concession a été pour partie à l'origine de contentieux qui n'ont pu être dénoués qu'au prix de la mise en œuvre de procédures exceptionnelles et coûteuses.

Alors que les travaux avaient commencé le 2 mai 1995, par jugement du tribunal administratif de Paris du 2 juillet 1996, la décision de signer le contrat de concession a été annulée, au motif, notamment, que les dispositions financières du cahier des charges « garantissaient au concessionnaire un résultat net équilibré... même en l'absence de bouleversement de l'économie du contrat résultant d'événements imprévisibles et extérieurs aux parties » et que ces mêmes dispositions, en allouant au concessionnaire « des recettes complémentaires perçues dans le cadre et à raison de l'exploitation »,

étaient contraires au règlement de la consultation et portaient donc « atteinte au principe de l'égalité des candidats ».

C'est par une loi du 11 décembre 1996 que le contrat de concession a été validé, « sans préjudice », précisait son article unique, « des droits éventuels à l'indemnisation des tiers ». Sur ce fondement, l'un des architectes associés au projet classé premier par le jury a introduit, devant le juge administratif, un recours en indemnité. L'issue de ce contentieux a été liée à une procédure ouverte par la commission européenne.

Le contrat de concession a en effet été également critiqué par la Commission européenne qui jugeait que ses dispositions financières transféraient le risque d'exploitation du concessionnaire au concédant. Ne s'estimant pas tenue par la validation opérée par la loi, la Commission adressait au gouvernement français, le 14 avril 1997, un avis motivé le sommant de modifier le contrat de concession dans les deux mois. En septembre 1997, la Commission renonçait à saisir la Cour de justice des communautés à deux conditions : « si l'architecte évincé, qui a déposé plainte devant la Commission retirait cette plainte, et si la France s'engageait dans des discussions avec la commission pour redéfinir les règles communautaires en matière de concession de service public ». A la suite de ce compromis, l'État a passé en novembre 1997, un accord avec l'architecte et avec son agence, prévoyant le versement, au premier, d'une indemnité d'1 MF au titre du préjudice moral, et à la seconde d'une indemnité de 23,6 MF au titre du préjudice matériel.



La Cour constate qu'une partie des erreurs commises dans l'organisation de la coupe du monde de football en 1998 résulte du fait que n'a pas été suffisamment prise en compte, dès le début de la préparation de la manifestation, une situation où les rapports de force entre la FIFA, d'une part, et les responsables nationaux, d'autre part, sont défavorables à ces derniers. Dans un tel contexte, qui caractérise la plupart des grandes épreuves régies par les instances internationales du sport, il importe que les règles fixant les obligations des parties soient initialement arrêtées de façon plus précise qu'elles ne l'ont été en l'espèce. Il faut aussi que l'État ne se laisse pas enfermer dans la position de solliciteur qui est d'abord la sienne et qu'avant même que son territoire soit choisi, il ait conduit l'ensemble des études qui lui permettront d'appréhender la portée des engagements qu'il prend. Faute de quoi, il sera contraint d'arrêter dans la précipitation des

décisions essentielles, lourdes de conséquences pour l'avenir, et se privera des marges d'initiative indispensables à la conduite des difficiles négociations dont s'accompagne nécessairement la préparation de compétitions de cette importance.

Les considérations propres à l'organisation de la coupe du monde ne sauraient expliquer toutes les insuffisances constatées dans la préparation des décisions relatives à la construction du stade de France et la négociation de la concession de l'ouvrage, et l'on doit regretter que la réalisation de cet équipement, théâtre d'un grand succès sportif et populaire, ait été menée dans des conditions qui pèseront durablement sur la dépense publique en faveur du sport.

Réponse de la Ministre de la Jeunesse et des sports

Le ministère de la jeunesse et des sports a pris bonne note des observations formulées par la Cour des comptes sur la Coupe du monde de football de 1998, notamment du fait qu'à l'avenir, la gestion des grands événements sportifs comparables à celui de la Coupe du monde devrait tenir compte des enseignements tirés de son contrôle.

En charge de la préparation et de l'organisation avec les fédérations sportives concernées des événements sportifs mondiaux devant se dérouler sur le territoire national tels «le mondial» de handball en 2001 et les championnats du monde d'athlétisme en 2003, le ministère de la jeunesse et des sports s'efforcera d'être associé le plus en amont possible aux décisions prises par les instances associatives organisatrices.

Il ne peut cependant que partager le constat relevé par la Cour quant à l'établissement, au détriment des instances associatives nationales organisatrices, d'un rapport de force qui résulte des décisions, prises de manière exclusive et sur une base mondiale, par des fédérations sportives internationales.

On trouvera ci-après les principales remarques qu'appellent les observations de la Cour relatives au bilan financier, d'une part, aux investissements, d'autre part.

Le bilan financier

Au-delà des aspects purement financiers rappelés par la Cour, on ne peut nier que la Coupe du monde de football de 1998 a été une grande réussite sportive et festive. Par ailleurs, il faut rappeler que les ressources financières de 285 MF dégagées par la gestion du Comité français d'organisation (CFO) ont été sur la demande personnelle de la ministre de la Jeunesse et des Sports, dirigées en partie vers les petits clubs et le sport amateur. Dans ce but, les bénéfices de la Coupe du monde ont été versés sur des lignes spéciales du Fonds national pour le développement du sport, regroupées sous le nom « fonds Femand-Sastre ». Cette aide financière s'inscrit dans le cadre d'un plan national de développement du football adopté par la Fédération française de football qui prend en compte les besoins du football tant amateur que de haut niveau, mais permet également de

financer des projets d'équipements de proximité concernant le football et les pratiques multisports présentés par les villes ayant accueilli la Coupe du monde de football.

S'agissant de la commercialisation des billets offerts au public, la Cour relève que si des escroqueries ont eu lieu, le Comité français d'organisation n'a pas été mis en cause. Le ministère de la jeunesse et des sports indique que cet organisme indépendant de l'État a notamment eu la charge complète de la billetterie. Constitué en association de la loi 1901 sur l'initiative de la Fédération française de football, le CFO a préparé et organisé sous sa responsabilité la Coupe du monde de football de 1998.

Pour sa part, la ministre rappelle qu'elle a pris publiquement position pour la répartition équitable des billets afin de permettre au plus grand nombre possible de françaises et de français d'avoir accès aux stades où se sont déroulés les matches de la phase finale de la Coupe du monde de football.

Les investissements

La Cour relève l'importance des investissements publics liés à la réalisation du Stade de France dont le coût prévisionnel avait été arrêté à 2 595,7 MF. La Cour estime que cette réalisation a été marquée à la fois par l'insuffisance des études préparatoires et par le déséquilibre des clauses régissant son exploitation au détriment des intérêts de l'État concédant et en faveur de ceux du concessionnaire.

En charge de la gestion quotidienne du contrat de concession signé le 29 avril 1995 par le Premier ministre et quatre ministres, le ministère de la jeunesse et des sports, autorité concédante, a réagi tout en respectant l'économie de cette convention, par la mise en œuvre d'actions destinées à opérer en faveur de l'État un "rééquilibrage" dans l'application des clauses du contrat.

Les actions menées reposent sur deux axes.

L'application stricte des clauses générales de la convention de concession

Une réunion dite de bilan, s'est tenue en juin 2000, prévue par le dispositif contractuel entre les représentants du concédant et ceux du concessionnaire.

Pour la période allant du 1er janvier 1998 au 30 juin 1999, elle a produit une quinzaine d'observations concernant l'application de la convention. Cette réunion de bilan a permis non seulement de confronter les interprétations divergentes relatives à l'application des clauses contractuelles mais aussi, d'une part, de fixer un calendrier concernant les objectifs devant être atteints à court terme (tel l'arrêté des comptes de la société concessionnaire) d'autre part, d'identifier les points de désaccord entre les parties signataires de la convention (exemple : liste et montant des investissements dits complémentaires à inclure dans la simulation financière de référence (sfr) devant être retenue).

Des observations ont également été faites au sujet des justifications devant être apportées par les responsables de la société du Consortium Stade de France quant à «leurs meilleurs efforts» entrepris pour la venue d'un club résident au Stade de France. La Ministre de la jeunesse et des sports considère que l'installation d'un club de football résident constitue un enjeu essentiel pour le Stade de France. En effet, le coût financier à la charge de l'État résultant de l'absence d'un club résident (fixé, par le contrat de la concession, à 50 millions de francs pour 1998, puis 73 MF pour les années suivantes) se matérialisera, si aucune action n'est entreprise d'ici la fin de la saison sportive de l'année 2001, par un versement par l'État de 138,5 MF. Consciente de cette difficulté financière, la Ministre a organisé de multiples rencontres, restées à ce jour infructueuses, avec l'ensemble des acteurs concernés : Fédération française de football, Ligue nationale et clubs de football, concessionnaire et collectivités territoriales.

Poursuivant leur effort au cours de ces derniers mois, les deux parties signataires du contrat ont entrepris une démarche pragmatique de négociation relative à l'installation d'un club résident. En effet, Si aux termes de l'article 39.1.3 «club résident», le concessionnaire a l'obligation de faire ses meilleurs efforts pour la venue d'un ou plusieurs clubs au Stade de France, il revient en revanche au concédant, c'est-à-dire à l'État, de garantir la présence au Stade de France pendant la durée de la concession d'un ou plusieurs clubs résidents de football. Actuellement sont à l'étude les conditions tant financières que juridiques, relatives à la venue d'un ou de plusieurs clubs de football au Stade de France. Une réunion portant sur ce problème majeur s'est tenue de nouveau le 5 septembre 2000 pour examiner les possibilités nouvelles offertes sur ce point.

L'application des clauses simplifiées de la garantie financière d'exploitation

La convention signée le 29 avril 1995 qui concerne le «financement, la conception, la réalisation, l'entretien et l'exploitation du grand stade et de ses équipements annexes», comporte selon la Cour, des clauses exorbitantes du droit commun puisque garantissant la quasi-totalité des risques d'exploitation et ce, en contradiction avec l'affirmation par laquelle la concession en droit positif, devrait être consentie aux risques et périls du concessionnaire.

La Cour indique à ce titre que, pour l'essentiel, les dispositions de l'article 39 comportent des clauses exorbitantes du droit commun des concessions en instituant trois catégories de garanties financières au profit du concessionnaire.

Celles-ci, fixées principalement dans les paragraphes successifs de l'article 39 de la convention, concernent:

- « les manifestations réservées article 39.1.2 »: le concédant garantit que les fédérations française s de football et de rugby organiseront chaque année, neuf manifestations, pendant 15 ans.

- « la présence au grand stade pendant la durée de la concession d'un club résident : article 39.1.3 » et « en cas d'absence d'un club, un versement par le concédant de l'indemnité compensatrice prévue à l'article 39.1.3.1 »;

- « l'équilibre financier de la concession : article 39 1^{er} alinéa » ; en cas de résultat comptable négatif

L'analyse de ces clauses relatives à l'exploitation du Stade de France au-delà de la Coupe du Monde, met en évidence un profond déséquilibre au profit du concessionnaire.

Si l'application de l'article 39 de la convention de concession aboutit effectivement à un transfert en droit, du risque d'exploitation du concessionnaire au concédant, le ministère de la jeunesse et des sports fait valoir qu'après 18 mois d'exploitation, sont intervenus les premiers résultats financiers qui viennent atténuer les prévisions financières négatives établies par le concessionnaire dans sa simulation financière de référence.

En effet, malgré les prévisions retenues initialement qui laissaient prévoir des résultats nets déficitaires décroissants pour les premiers exercices annuels allant de 1995 à 2001, la société du

Consortium a pu enregistrer, au cours de l'exercice allant du 1^{er} janvier 1998 au 30 juin 1999, comme l'a constaté la Cour, un bénéfice net positif de 20 MF. Avant impôt et avant redevance, le bénéfice est de 53,136 MF ; ceci a autorisé l'État à percevoir cette année, une redevance de 16,4 MF venant en atténuation du solde à verser au concessionnaire pour absence de club résident d'un montant de 49,4 MF. Les comptes arrêtés au 30 juin 2000 laissent, semble-t-il, augurer pour l'État une somme de 17 MF à recevoir l'an prochain, au titre de la redevance. Le ministère de la jeunesse et des sports envisage de se doter rapidement de compétences et d'instruments spécifiques d'analyse financière lui permettant d'apprécier en toute connaissance de cause pour le futur, les éléments utilisés par le concessionnaire pour l'établissement de ses projections financières.

Cette préservation des intérêts de l'État a également amené le ministère de la jeunesse et des sports, à garder une attitude de prudence pour l'avenir en dépit du résultat bénéficiaire précédemment constaté, en mettant à l'étude avec l'aide d'un organisme public spécialisé des « contre-propositions » pour l'élaboration des projections financières.

Le ministère de la jeunesse et des sports s'efforce de procéder par différents moyens « au rééquilibrage des positions contractuelles », entre l'État autorité concédante et le concessionnaire dans l'application des clauses financières inscrites au contrat de concession.

Il est conscient qu'une véritable stratégie de long terme doit être mise en place de manière concertée avec les fédérations organisatrices de grands événements sportifs. Ceci devrait empêcher le renouvellement des errements décrits par la Cour, qui pèsent durablement sur la dépense publique en faveur du sport.

A court terme, le ministère de la jeunesse et des sports a pris des mesures qui lui permettent d'accompagner la conduite de la candidature de la ville de Paris aux futurs Jeux Olympiques de 2008. Il est en effet membre co-fondateur du groupement d'intérêt public - structure particulièrement adaptée au cas d'espèce-. La ministre siège à ce titre au comité fondateur et le directeur des sports représente le ministère au sein de la commission exécutive qui administre le groupement.

A plus long terme, le ministère de la jeunesse et des sports, en renforçant le bureau des relations internationales et des grands

événements sportifs par l'arrivée d'un fonctionnaire chargé de suivre particulièrement leur préparation budgétaire, estime avoir répondu à la nécessité d'une meilleure maîtrise financière et juridique lors de l'élaboration des budgets relatifs aux prochains grands événements sportifs devant avoir lieu sur le territoire national.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

La Cour relève que le bilan financier de l'opération ne s'est pas révélé positif pour l'État qui a assuré la plus grande part des charges de sécurité.

Les charges définitives de la coupe du monde de football, pour le ministère de l'intérieur (police nationale) se sont élevées à 93,8 MF dont 41,3 MF en moyens de fonctionnement et 52,5 MF pour le paiement des heures supplémentaires de CRS et le rachat forfaitaire des dépenses horaires.

Sur ce coût total, le protocole conclu entre l'État et le CFO le 21 mai 1997 a mis à la charge de ce dernier une dépense portée à 43,48 MF après revalorisation conformément aux clauses d'ajustement du protocole.

Cette somme était ventilée de la manière suivante :

- 13 MF pour la gendarmerie,*
- 4,5 MF pour la direction de la défense et de la sécurité civiles ,*
- 25,98 MF pour la police nationale.*

Cette participation à la charge du CFO représente près de 50% de la dépense totale, et on peut estimer que les 50 MF restants représentent la contribution induite par l'organisation d'un événement de l'ampleur de la coupe du monde de football pour le pays d'accueil.

Réponse du Ministre de la Défense

A l'occasion de la coupe du monde de football, le ministère de la défense a été largement mis à contribution pour assurer des prestations de sécurité et de maintien de l'ordre.

La convention co-signée par le ministre de l'intérieur et le président du comité français d'organisation (CFO) le 21 mai 1997 fixait les modalités de cette participation qui mobilisa 2 810 personnes pour 31 matches se déroulant sur cinq sites différents (Lens, Toulouse, Marseille, Nantes et Lyon). A ce titre, le ministère de la défense a perçu par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur le remboursement de 14,3 MF. Ces crédits ont été rattachés au budget de la gendarmerie (chapitre 34.06, article 10). Les dépenses demeurées à la charge de la gendarmerie s'élèvent à 7,357 MF.

Réponse du Président de la Fédération française de football

Les dépenses

Le coût prévisionnel de l'organisation du Congrès de la FIFA, y compris la charge financière du programme festif et de la logistique (location de la salle Equinoxe, repas de Gala ...) avait été estimé à 6 MF H.T.

Le compte d'exploitation du Congrès proprement dit s'est élevé à 4 171 544, 21 F TTC, les autres charges ayant été supportées par le CFO, c'est à juste titre que la FFF a financé 2 MF TTC comme le prévoyait l'accord FIFA-FFF-CFO.

Le financement des 2 171 544, 21 MF restants a été assuré par la FIFA qui a versé sa quote-part de 2 MF TTC. Le différentiel, soit 171 544,21 F TTC, a été réclamé au CFO qui l'a effectivement versé.

Il convient de voir avec le CFO le coût effectivement supporté pour le programme festif et les charges logistiques supplémentaires qu'il a été amené à prendre en charge.

Les recettes de la billetterie

Compte tenu de l'afflux des demandes et de l'organisation par la FFF du Club France, le nombre de billets «secs» attribués à la FFF s'est très vite avéré insuffisant. C'est pourquoi il a été demandé à plusieurs reprises dans l'année précédant l'Événement des billets supplémentaires.

Faute d'avoir pu obtenir satisfaction et en désespoir de cause, la FFF a dû se résoudre à acquérir auprès du CFO 2737 billets « Sélections France 98 » qui se décomposent comme suit:

2 594	Billets prestiges	9,2 MF
	Prestations prestiges	8,3 MF
73	Loges OR	0,7 MF
70	Loges ARGENT	0,7 MF

L'utilisation de ces billets par la FFF est la suivante :

Vente au groupe J.C. DARMON	182 (prix facial)
Vente à des prix divers	855
Vente au Club France	1178
(prix facial sauf pour 536 billets vendus sans prestations)	
Invendus	522

Sachant que pour beaucoup d'acheteurs de ces billets, les prestations ont été assurées par le Club France, il est apparu normal de demander à l'organisateur soit le CFO la remise équivalente aux prestations non fournies par l'organisateur (le CFO).

Compte-tenu des difficultés posées, cette demande a été retirée et la perte économique de 8 258 125 F TTC a été intégrée dans les comptes du Club France, demeurés malgré cela positifs, et non par le CFO.

Les recettes du Tournoi en France

Le Résultat Net du Tournoi de France s'est élevé à 51, 5 MF et a été répartie de la manière suivante :

<i>CFO-98 :</i>	<i>16,6 MF</i>
<i>LNF :</i>	<i>16,6 MF</i>
<i>FFF :</i>	<i>16,6 MF</i>
<i>EURL Football-Communication :</i>	<i>1,7MF</i>

Les Associés, d'un commun accord, avaient décidé de constituer des provisions pour risque d'un montant de 4,1 MF sur lesquels ont été imputés 0,867 MF.

Or, il s'avère qu'à ce jour, les charges liées au contrôle fiscal en cours et les risques encourus par celui-ci sont très largement supérieurs au solde de la Provision constituée soit 3,233 MF.

De surcroît, le financement assuré par le CFO pour un montant de 4,11 MF sur son propre budget, se justifie par le fait que l'organisation générale plus l'installation du site TEST à LYON ont généré des dépenses liées à des opérations et investissements utilisés lors de la Coupe du Monde proprement dite. Il était bien normal que ces installations définitives soient supportées par le budget de l'organisateur.

Réponse du Directeur général du Consortium stade de France

La construction du Stade

Le cahier des charges de la consultation était particulièrement élaboré tant en ce qui concerne la conception du Stade (éléments précis concernant l'ensemble des fonctionnalités auxquelles le Stade devrait répondre) qu'en ce qui concerne les détails de la construction et la prise en compte de l'exploitation future.

Rarement les entreprises ont pu bénéficier d'un dossier d'une telle qualité pour travailler sur un projet aussi complexe et novateur.

L'accumulation des retards initiaux pour le choix du site a conduit par la suite à ne disposer que de peu de temps pour élaborer une convention de concession complexe pour laquelle n'existait aucune référence en France ou ailleurs dans le monde.

Les travaux finalement supportés à hauteur de 40 MF par le Concédant au titre du traitement de la pollution constituaient une solution a minima.

La maîtrise d'ouvrage publique de ces travaux de traitement de la pollution a conduit à ne pas faire, pour des raisons compréhensibles de coût et de délais, les travaux qui n'auraient pas manqué d'être imposés en totalité quel que soit leur coût à un maître d'ouvrage privé.

Le Concessionnaire pour sa part n'a pas connaissance de ce montant. Il conviendrait que celui-ci lui soit détaillé.

Les clauses financières de la concession

Loin d'être un contrat unilatéralement favorable au Concessionnaire, la convention de concession du STADE DE FRANCE s'avère particulièrement équilibrée pour les parties.

S'agissant des risques supportés par le Concessionnaire et les actionnaires de celui-ci, il convient de rappeler qu'ils ont été ou sont les suivants :

L'ouvrage a été réalisé pour un prix global et forfaitaire et les éventuels dépassements du budget étaient intégralement supportés par les actionnaires.

NB : Il est à noter que le Prix de Revient Conventionnel de l'Ouvrage initialement prévu à 2.598 MF est finalement ressorti à 2.373 MF. En conséquence loin d'être un projet aux dérapages multiples le STADE DE FRANCE se caractérise par une nette amélioration de son coût global de réalisation (- 225 MF).

Le financement de l'ouvrage en capital et en dette est pleinement assuré par les actionnaires de la concession.

Les résultats prévisionnels négatifs éventuels des cinq premières années sont totalement supportés par les actionnaires dans la limite des prévisions de la Simulation Financière de Référence.

Le Concessionnaire est totalement responsable de son éventuelle mauvaise gestion.

La mauvaise rentabilité des manifestations et les frais de structure sont supportés par la concession.

Il convient de rappeler que le Concessionnaire a répondu à l'appel d'offres dans le cadre de deux hypothèses : présence d'un club résident et absence d'un club résident et que le Concédant a préféré ne retenir que la première.

En effet en cas d'absence de club résident, il ressortait que le Concédant aurait eu à supporter 100 % de l'investissement et donc dépensé entre 1995 et 1997, 2,4 milliards de francs. L'hypothèse de la présence d'un club résident permettait de limiter la dépense publique à 1,2 milliard de francs.

L'indemnité pour absence de club résident, étant rappelé ici que lors du concours le Concédant s'était engagé à ce qu'il y ait un club résident, n'est donc pas une faveur consentie au Concessionnaire mais l'équitable contrepartie d'un engagement non tenu par le Concédant alors même que l'économie générale du Stade a été conçue en intégrant un tel club (35 % des recettes prévisionnelles).

Il est à noter qu'à défaut d'un club résident de très haut niveau contribuant aux recettes du Stade au niveau prévisionnellement attendu, ou d'une indemnité compensatrice appropriée, en cas d'absence de club résident, le projet n'aurait pas pu être financé par les marchés.

Il est également à noter qu'en 1995, si le Concédant n'avait pas été contraint par les critères de déficit public de Maastricht, il aurait sans doute pu retenir la proposition du Concessionnaire qui conduisait le Concédant à supporter la totalité du coût de l'investissement et le Concessionnaire la totalité des risques de l'exploitation étant entendu qu'en cas d'arrivée d'un club résident les recettes nettes générées par le club résident auraient été reversées au Concédant au titre de l'amortissement de l'investissement réalisé.

Malheureusement le calendrier politique et la situation budgétaire de 1995 n'ont pas permis à la logique de prendre le pas sur la fiction de la présence d'un club résident alors même que le Concédant savait qu'il ne serait pas en mesure d'obtenir dans les délais impartis pour la finalisation du contrat de concession, un engagement ferme du Paris Saint Germain, seul club parisien à cette époque, répondant aux critères économiques et sportifs d'un club résident digne du STADE DE FRANCE.

Chapitre II

Recherche

Le rôle du ministère de la recherche et des organismes de recherche dans le domaine biomédical

Au cours des trois dernières années, la Cour a contrôlé l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Dans son rapport public pour 1999, elle a rendu compte de ces contrôles en relevant la faible autonomie des établissements et leur difficulté à orienter leur action en fonction de stratégies de long terme. Prolongeant ses travaux dans le domaine spécifique de la recherche biomédicale, elle a procédé au contrôle des interventions du ministère chargé de la recherche et à des enquêtes auprès de diverses autres structures de recherche publiques ou privées financées sur fonds publics³⁸.

Dans son acception large, le domaine de la recherche biomédicale, centré sur l'acquisition des connaissances pouvant permettre le traitement des maladies humaines, englobe l'ensemble des thématiques de recherche ayant trait à la biologie des êtres humains, qu'il s'agisse d'êtres sains ou d'êtres malades. Ce domaine s'étend donc de la recherche très fondamentale à la recherche la plus appliquée.

Le paysage de la recherche biomédicale financée sur fonds publics frappe par sa complexité : il y a à la fois multiplicité de structures et grande diversité de financements (pour un montant total estimé à 10 MF (1,5 million d'euros)). Cette situation ne

³⁸ Les organismes sur lesquels ont porté les enquêtes sont : l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS), le Groupement de recherches et d'études sur les génomes (GREG), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), la Fondation Jean Dausset, le Génoscope, le Centre national de génotypage (CNG), l'Institut Pasteur, l'Institut Curie.

pourrait être source de richesse que si des enseignements étaient régulièrement tirés pour transposer au profit des structures les moins adaptées les règles et procédures de gestion des établissements les plus dynamiques. Plus encore, il appartient au ministère chargé de la recherche d'éviter la création systématique de structures nouvelles et d'assurer, par son arbitrage, une bonne coordination des champs de recherche.

Or, l'expérience des dernières années montre que le ministère chargé de la recherche – dont il est vrai le périmètre et les structures centrales ont été marquées par une grande instabilité – a plutôt privilégié des actions de gestion directe au détriment de son rôle fondamental d'arbitrage et de coordination. Il en a été ainsi en particulier pour les actions dites « incitatives » dont le rôle est essentiel pour orienter les recherches vers des thématiques jugées prioritaires. Par ailleurs, il apparaît à la Cour que le ministère devrait consacrer dans le proche avenir une attention particulière au recrutement des jeunes chercheurs et à l'amélioration des procédures d'évaluation individuelle et collective, notamment par l'ouverture des instances d'évaluation à des experts étrangers.

Enfin et surtout, il importe de renverser la tendance qui a conduit à ce que les crédits publics soient de plus en plus absorbés par les dépenses de personnel au détriment des dotations de fonctionnement courant des laboratoires.

Une politique active de recherche est vitale pour le développement économique et social d'un pays comme le nôtre. Elle suppose une communauté scientifique de premier plan qui ne peut exister et produire une recherche innovante que dans la mesure où elle est soutenue par les entreprises et par l'État. Or, notre effort de recherche a tendance à diminuer : la dépense intérieure de recherche-développement s'est élevée à 184 MdF, soit 2,24% du PIB en 1997 selon les statistiques de l'OCDE. Il était de 2,45% en 1993. Dans le même temps, si certains ont connu un recul similaire au nôtre (l'Allemagne et le Royaume-Uni), d'autres ont maintenu leur effort de recherche (les États-Unis avec 2,71% du PIB) et d'autres l'ont accru (la Finlande avec 2,78% du PIB, la Corée du Sud avec 2,89%, le Japon avec 2,92% ou la Suède avec 3,85%). La France se situe désormais dans la moyenne de l'OCDE alors qu'elle était nettement au-dessus en 1993.

La part de la recherche publique dans l'effort national de recherche est, en France, plus élevée qu'à l'étranger (39%). La responsabilité essentielle de l'État est de veiller à ce que les crédits publics soient le plus efficacement utilisés. C'est particulièrement vrai pour la recherche biomédicale qui est un des secteurs les plus stratégiques de la recherche en raison de ses conséquences pour la santé publique comme pour la compétitivité de notre économie.

Lors des enquêtes qui ont mené à la présente synthèse, le domaine n'a pas été exploré dans sa totalité. En particulier, ont été exclus du champ des enquêtes les recherches menées dans les entreprises privées et dans les structures universitaires et hospitalières qui ne sont pas rattachées à un organisme public de recherche tel que le CNRS et l'INSERM.

Cependant, la « mixité » des unités, c'est-à-dire le double rattachement des équipes de recherche à leur université (ou hôpital) d'origine et à un EPST (CNRS ou INSERM) est si couramment répandue que, par le contrôle des organismes de recherche, la Cour a pu appréhender pour une large part la réalité de la recherche universitaire et de la recherche clinique.

I. – L'organisation et le financement de la recherche biomédicale

Les acteurs de la recherche biomédicale en France sont multiples et leur nombre a eu tendance à s'accroître au cours des dernières années. Or, cette multiplicité d'acteurs ayant chacun des caractéristiques juridiques et financières propres et la diversité des liens qui les unissent les uns aux autres forment un ensemble relativement complexe, pas toujours bien connu (même de ses propres acteurs) et dont les champs d'investigation ont parfois tendance à se superposer.

A. – Une organisation imbriquée

Au sein des institutions françaises de recherche, le principe fondamental est celui de la liberté de recherche. La définition et le contenu scientifique des projets sont librement choisis par les équipes de recherche. Cette liberté est une condition de la créativité de la démarche du chercheur qui, par essence, explore l'inconnu. Le recul historique permet d'ailleurs de constater que les découvertes majeures

surgissent de façon plutôt inattendue, dans le domaine de la recherche en biologie plus encore que dans d'autres.

La liberté de recherche favorise également le maintien d'un potentiel de recherche couvrant l'ensemble des domaines, chaque chercheur étant supposé vouloir étudier des champs de recherche originaux peu explorés par ses collègues. A l'inverse, les financements dit « incitatifs », c'est-à-dire orientés sur des thèmes spécifiques sont souvent présentés comme susceptibles d'appauvrir le champ des recherches menées.

La place essentielle reconnue au principe de liberté de recherche du chercheur doit conduire le ministère de la recherche à lutter contre deux écueils : un défaut de coordination entre organismes de recherche et une trop grande thématization des financements.

1. – La multiplicité des organismes et l'imbrication des champs de recherche

a) La multiplicité des organismes

Plus que d'autres secteurs de l'activité scientifique, la recherche biomédicale a vu se multiplier, dans les années récentes, les organismes de recherche spécialisés ou ayant une activité significative dans ce domaine. Pour le ministère chargé de la recherche, « cette situation est le produit de l'histoire de la construction de l'appareil de recherche, histoire qui a commencé bien avant que ne soit mis en place un échelon gouvernemental susceptible de fédérer les initiatives ».

La recherche biomédicale financée sur fonds publics fait aujourd'hui intervenir quatre des neuf EPST (CNRS, INSERM, INRA, Institut de recherche en développement -IRD), le CEA, plusieurs groupements d'intérêt public, des établissements universitaires, des structures hospitalières et des structures privées financées dans une proportion variable par l'État.

Environ 20 % des unités du CNRS, notamment celles relevant à titre principal du département des sciences de la vie, participent à la recherche biomédicale (soit environ 6 000 chercheurs et enseignants-chercheurs - dont 3 200 chercheurs CNRS - et 4 000 ingénieurs et techniciens - dont 2 700 CNRS-). A l'INSERM, on peut considérer que la totalité des 266 unités qui composent l'institut relève de la

recherche biomédicale (soit environ 6 000 chercheurs et 3 000 ingénieurs et techniciens). A l'INRA, en raison de l'unité du monde vivant (hommes, plantes, animaux) que les progrès de la génétique soulignent, et de la nécessité de prévenir les risques pour la santé humaine des transformations technologiques des produits végétaux et animaux, près de 600 chercheurs et ingénieurs contribuent à la recherche biomédicale. Quant à l'IRD, il participe à l'étude de certaines pathologies, notamment tropicales.

Parmi les autres structures publiques, le CEA joue un rôle notable. Dès 1946, il a cherché à faire bénéficier la recherche biomédicale des avancées techniques et méthodologiques résultant des développements de l'énergie atomique. Aujourd'hui, environ 900 chercheurs-ingénieurs et plus de 300 techniciens y contribuent à la recherche biomédicale.

Par ailleurs, l'État soutient depuis longtemps un certain nombre de structures privées. La principale est l'Institut Pasteur qui emploie plus de 1 100 chercheurs et 1 500 ingénieurs et techniciens répartis dans quelque 100 unités. Près des trois quarts de l'activité de recherche de l'Institut, doté d'un budget annuel de 1 MdF (H.T.), sont axés sur les maladies infectieuses. Les subventions publiques qui avaient atteint 50% de son budget au moment de la grave crise financière qu'avait connu l'organisme au début des années 70, ne représentent plus désormais que le tiers de ses ressources.

L'Institut Curie a développé ses recherches en les associant, comme l'Institut Pasteur, à une pratique hospitalière. Sa section de recherche regroupe environ 400 chercheurs et 200 ingénieurs et techniciens pour un budget annuel de 200 MF. Les subventions du ministère chargé de la recherche représentaient, en 1998, 36% des ressources de la section recherche.

Le Centre d'étude du polymorphisme humain (CEPH), créé par le professeur Dausset en 1984 afin d'entreprendre des recherches en génétique humaine, est financé, depuis le début des années 90, par le ministère de la recherche, à hauteur de 60% en moyenne des 50 MF de son budget. L'effectif de recherche de la fondation est d'environ 70 chercheurs et techniciens.

C'est donc plus de dix organismes aux statuts juridiques divers, sans compter les multiples structures universitaires et hospitalières, que le ministère chargé de la recherche finance de façon récurrente. Cette diversité de situation, qui peut être source de richesse, n'est

guère exploitée par lui pour transposer au profit des structures les moins adaptées les règles et procédures des établissements les plus dynamiques.

b) La multiplication récente

Dans cette organisation déjà fort complexe, les années récentes ont vu la création, à l'initiative du ministère de la recherche, d'organismes nouveaux pour faire face à l'apparition de nouvelles pathologies (SIDA) ou problématiques de recherche (génomique). Dans ce dernier secteur, le ministère a successivement créé, en 1993, un premier GIP, « Groupement de recherches et d'études sur les génomes » (GREG), pour distribuer des financements, puis, après l'avoir dissous à peine trois ans plus tard, un second GIP, le Génoscope, chargé d'entreprendre des travaux de séquençage des génomes, et enfin le centre national de génotypage (CNG) pour les travaux de génotypage³⁹ à grande échelle.

Ces créations avaient notamment pour objectif d'organiser la coopération entre organismes existants. Mais, pour le GREG, le projet initial d'un organisme fédérant les principaux acteurs du génome en France a dérivé vers un groupement limité au ministère chargé de la recherche et à quatre des EPST placés sous sa tutelle (CNRS, INSERM, INRA et INRIA). Quant au Génoscope, le schéma initial dans lequel l'ensemble des organismes de recherche concernés (CNRS, INSERM, INRA, CEA et université d'Essonne) devait siéger au conseil d'administration a été totalement écarté au profit de la seule présence du CNRS. Seule la filiale de droit privé du CNRS chargée de la valorisation a été incluse dans le GIP, ce qui permettait d'échapper aux règles de la comptabilité publique et de recruter du personnel sur des contrats de droit privé.

S'agissant du centre national de génotypage, le ministère a préféré créer un nouveau GIP sur le même site que le Génoscope plutôt que de faire remplir cette mission par un des établissements existants. Pour le directeur du CNG, pour qui « il aurait sans doute été plus judicieux de réfléchir (...) à l'intégration de ces infrastructures

³⁹ Le *séquençage* du génome consiste à décrypter l'enchaînement complet des éléments de base (nucléotides) qui constituent un génome. Dans le cas du génome humain, l'enchaînement est long de plus de 3 milliards de nucléotides. Quant au *génotypage*, il consiste à repérer dans le génome, les gènes (section du génome qui porte l'information « utile », c'est-à-dire responsable de facteurs héréditaires), notamment ceux qui peuvent être responsables d'une maladie.

lourdes dans un programme national réunissant tous les acteurs de la recherche génomique », la création d'une infrastructure lourde était cependant nécessaire « pour permettre à la France de rester compétitive au niveau international dans un secteur qui progresse de façon vertigineuse ». Cette création a permis à l'INSERM qui avait été exclu du Génoscope, d'obtenir le co-pilotage de l'organisme. Elle a également permis au ministère d'offrir le poste de directeur à un scientifique de renom international, directeur de recherche de l'INSERM alors en poste à l'étranger, tout en s'affranchissant des contraintes liées à la grille de rémunération des chercheurs de l'INSERM.

Pour le ministère, les inconvénients liés à la multiplication des structures sont compensés par la durée de vie en principe limitée des GIP. Mais certaines décisions de gestion, notamment l'absence de financement des provisions pour licenciement ou pour remise en état des locaux, révèlent clairement que les dirigeants des GIP concernés ne se situent pas dans l'optique d'un arrêt des activités scientifiques au terme prévu par leur convention constitutive.

La création répétée de structures nouvelles conduit à s'interroger sur la capacité d'adaptation des EPST. Pour l'expliquer, le ministère estime que « face à un enjeu qui appelle une réponse rapide et des moyens importants dans le domaine des sciences biomédicales, [il] ne peut se tourner vers un des grands établissements de recherche existants sans risquer de rompre les équilibres au sein des communautés scientifiques concernées ». Il en conclut que « ce n'est pas tant le manque de réactivité des organismes qui est en cause, que le morcellement du paysage institutionnel ». De même, l'INSERM estime que « les investissements et les moyens humains qu'il [aurait été] nécessaire de mobiliser dans les deux opérations du Génoscope et du CNG dépassaient objectivement les capacités de redéploiement des EPST » et pose dès lors la question de savoir si « les moyens nécessaires étant rassemblés, la structure juridique des EPST leur aurait permis de faire preuve de la même efficacité ».

La Cour estime paradoxal de répondre au morcellement du paysage institutionnel par la multiplication d'organismes nouveaux. Elle s'interroge sur l'adaptation de la structure juridique des EPST aux contraintes de la recherche moderne. La solution de recours systématique à des GIP conduit en effet à soumettre aux règles de droit privé des activités relevant du service public de la recherche financées à 90% sur fonds publics. Il serait plus approprié de redonner

aux établissements publics de recherche la souplesse de gestion qui leur fait aujourd'hui cruellement défaut.

c) L'imbrication des champs de recherche

Le principe de la liberté de recherche est l'un des facteurs qui expliquent que les champs des recherches couverts par chacun des organismes de recherche se recoupent largement. Le paysage français de la recherche biomédicale est en effet beaucoup plus imbriqué que ne le suggère la lecture des textes de référence des différents organismes.

Parmi de nombreux exemples, on peut noter que les recherches sur le SIDA se mènent tant à l'Institut Pasteur et au CEA qu'au CNRS et à l'INSERM ; que des recherches sur le vaste domaine du cancer s'effectuent dans tous les organismes ; ou que la biologie structurale s'est développée à la fois au CNRS, au CEA et à l'Institut Pasteur.

Ceci s'explique certes par des raisons historiques. C'est par la volonté de Frédéric Joliot, premier haut commissaire, conscient des retombées que la radioactivité aurait dans le domaine biomédical, que le CEA a développé l'utilisation des radioéléments en biologie. La diminution de ses activités dans le domaine atomique l'a conduit à accroître les moyens qu'il consacrait aux sciences du vivant. Quant à l'existence en son sein de recherches de pointe dans le domaine des maladies à prions et du SIDA, elle s'explique surtout par les articulations « naturelles » qui existent entre le service de santé des armées et le CEA, organisme menant des recherches militaires.

De son côté, l'Institut Pasteur, dont la vocation principale est de travailler sur les maladies infectieuses, parasitaires et immunitaires, a parfois élargi nettement son périmètre de recherche, comme dans les années 60, lorsqu'il développa, avec succès, la biologie moléculaire alors naissante.

Enfin, il faut observer que le périmètre commun aux deux EPST les plus engagés dans la recherche biomédicale (CNRS et INSERM) regroupe environ les deux tiers des unités de recherche biomédicale des deux établissements. Dès lors, les chercheurs choisissent les unités de recherche dans lesquelles ils travaillent, bien davantage en fonction de leurs thèmes de recherche que de leur organisme d'appartenance.

Cette imbrication des champs de recherche est inévitable, mais elle rend encore plus nécessaire l'existence d'une instance d'arbitrage pour éviter des concurrences dispendieuses.

2. – Les structures opérationnelles de recherche

a) Les unités

Dans les EPST comme dans les Instituts Pasteur et Curie, la recherche est menée dans des unités placées sous la responsabilité d'une personnalité scientifique. Ces unités sont des structures de taille très variable (sept unités du CNRS et 15 unités de l'INSERM comptent cinq chercheurs et enseignants-chercheurs ou moins, tandis, qu'à l'autre extrême, sept unités du CNRS en comptent plus de 50). Seules 36% des unités INSERM sont implantées dans des locaux de l'Institut et 17% des unités CNRS dans des locaux du Centre. La majorité des unités est installée sur des terrains universitaires ou hospitaliers. Cet éclatement géographique ne renforce pas le sentiment d'appartenance des chercheurs de ces unités vis-à-vis de leurs établissements de rattachement. Or, faute d'une large adhésion de tous aux objectifs stratégiques fixés par l'établissement, le pilotage par la direction générale ne peut être correctement assuré.

A l'inverse, les laboratoires du CEA ou les unités relevant des Instituts Pasteur ou Curie sont, pour la plupart, concentrés sur des campus appartenant à ces organismes. Cette concentration géographique, caractéristique forte comparée à l'organisation des EPST, est considérée comme un facteur de fertilité scientifique grâce aux échanges informels entre chercheurs et ingénieurs de disciplines différentes.

Les unités des EPST sont directement rattachées soit au directeur général de l'INSERM, soit au directeur du département des sciences de la vie du CNRS. Il s'agit d'une organisation « en râteau » où le pouvoir hiérarchique est quasi-inexistant. Cette structure diffère de l'organisation plus hiérarchique du CEA. Scientifiques reconnus par leurs pairs, le directeur des sciences du vivant et les responsables de départements de cet établissement sont également choisis en raison de leur capacité managériale. Une fois les thématiques définies, les responsables des laboratoires ont toute autonomie pour développer leurs programmes de recherche.

Enfin, l'évolution récente du fonctionnement de la recherche biomédicale est marquée par l'autonomie croissante des équipes de recherche au sein des unités en raison de l'augmentation des ressources extérieures, les projets de recherche et les subventions obtenues en réponse aux appels d'offre étant le fait des équipes et non des unités. Il arrive d'ailleurs parfois qu'une unité accueille en son sein une nouvelle équipe dont les thèmes de recherche ne sont pas étroitement liés aux siens, avec pour préoccupation exclusive de garder la masse critique pour ne pas être supprimée.

b) La mixité des unités

Plus que dans tout autre discipline, les unités de recherche biomédicale se caractérisent par l'importance des flux croisés de personnel entre établissements. C'est ainsi que les personnels statutaires du CNRS ne représentent que 53% de l'effectif présent dans les unités de l'établissement tandis que les personnels statutaires de l'INSERM ne représentent que 48% de l'effectif présent dans les unités de l'INSERM. Cette mixité se retrouve au niveau des directeurs d'unité, moins de la moitié des unités de l'INSERM ou du CNRS étant dirigée par un chercheur statuaire de l'établissement. Ce sont les enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur qui représentent la majorité des autres directeurs d'unité.

Cette imbrication se retrouve enfin dans la « mixité » des financements, nombre d'unités étant rattachées à plusieurs établissements et recevant de ce fait, dans des proportions variables, des financements récurrents de chacun d'eux. C'est ainsi que la moitié environ des unités et laboratoires de l'Institut Pasteur sont aussi rattachés au CNRS ou à l'INSERM ; il en est de même des douze unités de l'Institut Curie, et de certaines des unités du CEA ; enfin, la majorité des unités du CNRS sont mixtes ou associées avec des établissements d'enseignement supérieur.

La période récente est caractérisée par la volonté de renforcer la « mixité » des unités de recherche, alors même qu'on avait assisté, dans la décennie précédente, à un mouvement inverse. Sans pouvoir se prononcer sur le degré de mixité souhaitable, la Cour ne peut manquer de relever les effets perturbateurs pour l'organisation des recherches d'un tel revirement.

c) L'émergence des structures fédératives

Les premières structures fédératives sont apparues au CNRS au début des années 1990 pour associer des équipes de recherche situées sur plusieurs sites autour d'un thème commun. Afin de répondre au coût croissant des plateaux techniques nécessaires à la recherche et de faire face à la disparité des moyens financiers de ses laboratoires, l'INSERM a quant à lui créé ses premiers instituts fédératifs de recherche (IFR) en 1994. Le recours à une telle formule lui permet aussi de donner une meilleure visibilité à certaines thématiques en vue d'obtenir notamment des crédits de ces nouveaux acteurs du financement de la recherche que sont les régions et l'Union européenne.

L'IFR n'est juridiquement qu'un contrat mais s'apparente souvent à une structure distincte des laboratoires qui s'y rattachent, notamment parce qu'il reçoit des ressources propres. Les IFR ont pu obtenir des financements tant des organismes de recherche que du ministère. Les associations caritatives et les conseils régionaux apprécient également de pouvoir financer un équipement pour un ensemble d'équipes dépendant de plusieurs organismes plutôt que d'arbitrer entre ces unités de recherche. Au-delà de la mise en commun d'outils technologiques, il s'agit donc bien de la création d'une structure scientifique à laquelle des moyens propres sont attribués pour développer des projets communs. Cette structure supplémentaire vient s'inscrire dans un paysage scientifique déjà passablement complexe.

Aussi digne d'intérêt soit elle, cette création récente peut avoir pour effet de favoriser les tendances centrifuges des unités de recherche par rapport à leur organisme de rattachement et limiter un peu plus encore les possibilités que ces derniers ont de définir une stratégie. La faiblesse relative des moyens apportés par ces établissements à leurs propres équipes et la part croissante des financements directs apportés reçus par les IFR donnent en effet un rôle déterminant, au niveau local, aux directeurs des IFR les mieux organisés face au représentant régional de l'INSERM ou du CNRS. Dès lors, le pilotage des IFR risque de reposer de manière croissante sur le comité de coordination des sciences du vivant créé par le ministère de la recherche.

La Cour estime qu'il incombe au ministère de la recherche de concilier le développement de ces structures fédératives avec l'autonomie de gestion des EPST.

B. – Un financement diversifié

1. – Les différentes sources de financement

Outre le budget de l'État qui est la principale source de financement, les crédits dont bénéficient les laboratoires de recherche biomédicale proviennent de sources variées :

- d'autres budgets publics, comme ceux des collectivités territoriales (qui financent notamment des infrastructures ou des équipements) ou de l'Union européenne (avec le programme communautaire de recherche et développement – PCRD - qui vise à inciter les équipes de recherche, publiques et privées, des pays de l'Union, d'une part à travailler ensemble, d'autre part à travailler avec l'industrie) ;

- de la générosité du public : des dons ou legs sont à l'origine de la création de certaines institutions de recherche, comme la fondation Jean Dausset ; en outre, les principales associations faisant appel à la générosité publique (telles l'ARC, l'AFM ou la LNCC⁴⁰) utilisent les fonds qu'elles collectent pour attribuer des crédits à des laboratoires d'organismes publics ou privés existants ⁴¹ ;

- des revenus des activités propres des organismes de recherche (valorisation des travaux de recherche, prestations, redevances, etc.).

Le montant total des fonds consacrés par les organismes de recherche publics et privés à la recherche biomédicale peut être estimé à 10 MdF en 1999, le ministère de la recherche observant qu'il « est difficile de faire la part du biomédical au sens strict au sein des sciences de la vie ». Sur ce total, 8,7 MdF apparaissent dans le budget des organismes, les autres crédits – 1,3 MdF - proviennent principalement de l'Union européenne et des associations caritatives.

S'agissant du budget des organismes, les subventions de l'État représentent 85% des ressources, soit environ 7 350 MF. Les principaux bénéficiaires sont le CNRS (3 000 MF), l'INSERM (2 650 MF), le CEA (500 MF), les instituts Pasteur (420 MF), l'ANRS (240 MF) et les GIP de recherche en génomique (130 MF).

⁴⁰ Association pour la recherche contre le cancer, association française contre les myopathies et ligue nationale de lutte contre le cancer.

⁴¹ Ce n'est que très rarement que les fonds collectés sont utilisés pour la création de laboratoires *de novo* : le cas du Généthon, créé par l'AFM, reste un cas isolé.

L'application du principe de liberté de recherche fait que les thématiques des laboratoires de recherche biomédicale ne sont pas - ou peu - déterminées par des objectifs généraux ou collectifs tels que l'équilibre entre disciplines, les impératifs de santé publique, ou la volonté de mieux articuler recherche et valorisation. Il en résulte une forte contradiction avec le fait que, par ailleurs, tous - pouvoirs publics comme citoyens - se sentent très concernés par les avancées de la recherche biomédicale, ce qui pousse à vouloir, non seulement attribuer des moyens financiers à ces domaines de recherche, mais même à tenter d'en définir les finalités et les orientations.

C'est pour tenir compte de cette situation qu'apparaissent, à côté des crédits dits « récurrents » - correspondant à des subventions régulières, qui permettent de financer des recherches dont les thèmes sont définis librement par les équipes scientifiques et représentent environ 80% des fonds - des crédits dits « incitatifs », qui ont eux pour objectif d'orienter les choix des équipes dans des directions de recherche définies par celui qui finance.

Un deuxième type d'incitation consiste à créer des bourses, en définissant les disciplines ou les thèmes vers lesquels doivent s'orienter les jeunes (ou futurs) chercheurs qui souhaitent en bénéficier. On peut ainsi espérer coupler le critère d'excellence dans le recrutement, et l'orientation spontanée des recherches.

a) Les financements récurrents

Le financement récurrent des laboratoires de recherche des institutions publiques, et une part notable du financement récurrent des laboratoires des fondations privées, proviennent du budget de l'État.

Les crédits récurrents sont utilisés pour couvrir trois types de dépenses : les dépenses de personnel, les dépenses d'administration et d'infrastructures, enfin, les « dotations » des laboratoires, c'est-à-dire les crédits mis par les organismes à la disposition de leurs laboratoires pour couvrir les dépenses nécessaires aux activités de recherche (réactifs, fournitures scientifiques, petit équipement, etc.).

C'est aux dépenses de personnel que tous les organismes consacrent la majeure partie de leurs crédits. Ceci va de pair avec le fait que les activités de recherche sont des activités très riches en « matière grise ». Mais la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses, qui a tendance à augmenter, est particulièrement élevée

dans les EPST (69% à l'INSERM et 76% au CNRS contre 53% à l'Institut Pasteur, 57% au CEA et 58% à l'Institut Curie).

Les dotations récurrentes allouées aux laboratoires pour leurs activités de recherche proprement dite représentent en conséquence, dans tous les organismes, une part relativement faible et décroissante du budget total. La latitude de leurs dirigeants est dès lors relativement limitée, notamment lorsqu'il s'agit de créer de nouveaux laboratoires ou de redistribuer les dotations entre laboratoires.

Néanmoins, la situation varie sensiblement d'un organisme à l'autre. Elle apparaît particulièrement délicate pour le CNRS et l'INSERM, dans lesquels le poids des dépenses de personnel est tel qu'il n'existe pratiquement pas de marge de manœuvre dans la répartition du budget. En outre, le niveau de dotation récurrente, financée sur le budget de l'État, a eu tendance à diminuer au cours de la période récente, en raison du poids croissant des dépenses de personnel.

b) Les financements incitatifs

Les actions incitatives sont le fait d'institutions diverses, extérieures ou non aux organismes de recherche eux-mêmes : le ministère chargé de la recherche, l'Union européenne, les associations caritatives (en finançant des laboratoires de recherche existants, afin de les orienter sur les thématiques qu'elles ont définies, ou en offrant des bourses de recherche à de jeunes chercheurs) et les établissements eux-mêmes.

Les budgets incitatifs se situent dans une fourchette annuelle de l'ordre de 1,5 à 2 milliards de francs et ne représentent que 15 à 20% du total des fonds consacrés en France à la recherche biomédicale.

Toutefois, leur effet incitatif est plus fort que ne le laisserait supposer cette proportion. En effet, ils doivent être comparés, non au budget global des organismes qui comprennent les personnels et les infrastructures, mais plutôt à la part de ce budget dont disposent directement les unités de recherche pour leur fonctionnement et leur équipement scientifique. Ainsi considérés, les crédits incitatifs représentent alors un poids équivalent à celui des budgets récurrents alloués par leurs organismes de rattachement. C'est dire l'importance des crédits incitatifs pour les chercheurs qui ont tendance à ne s'intéresser qu'à leur seul budget de fonctionnement en oubliant que la

charge essentielle qu'ils représentent – rémunérations et primes – est portée par l'organisme.

Or, globalement, il est probable que la recherche aurait plus à perdre qu'à gagner à un mode de financement qui serait entièrement thématiqué. Comme le souligne le ministère chargé de la recherche, dans sa réponse aux observations de la Cour, « une recherche frénétique de contrats pour combler la diminution des budgets de fonctionnement des laboratoires conduit à une régression du principe de liberté de recherche et à une thématisation souvent mal coordonnée des recherches ».

c) L'importance relative des différentes catégories de ressources

L'importance relative des différentes catégories de ressources peut varier substantiellement, comme le montre la comparaison entre le budget des deux organismes entièrement consacrés à la recherche biomédicale que sont l'INSERM et l'Institut Pasteur. Même si les différences constatées tiennent en partie au statut même de ces organismes (l'un est une fondation privée et l'autre un établissement public qui reçoit l'essentiel de ses ressources du budget de l'État, 85,9% contre 30,5% pour Pasteur), la comparaison est éclairante.

Financement de l'INSERM et de l'Institut Pasteur

Budget 1998 H.T.	INSERM		Institut Pasteur	
	en MF	en %	en MF	en %
Apports financiers de l'État et des organismes publics	2 134	85,9%	307	30,5%
Revenus des activités propres ⁴²	344	13,8%	459	45,7%
Mécénat et produits du patrimoine	6	0,2%	239	23,8%
Total	2 484	100%	1 006	100%

Deux autres facteurs expliquent les différences. En premier lieu, l'Institut Pasteur recueille en abondance, au profit de sa recherche future, les fruits de sa recherche passée. Les redevances industrielles, les ventes de produits et prestations, représentent en proportion de son

⁴² Les revenus des activités propres regroupent les revenus des applications de la recherche (produits de ventes et prestations, redevances industrielles, etc.) et les financements sur contrats des programmes de recherche.

budget une ressource beaucoup plus abondante qu'à l'INSERM. C'est un organisme qui « valorise bien ».

En second lieu, l'Institut Pasteur recueille, en forte proportion, des fonds issus de la générosité du public. Les dons et legs qu'il reçoit lui permettent, d'une part d'abonder chaque année son budget, d'autre part d'enrichir son patrimoine et de bénéficier des revenus de celui-ci.

Si les laboratoires de l'INSERM reçoivent, eux aussi, des fonds issus de la générosité du public, ces fonds sont collectés par des associations caritatives qui les redistribuent ensuite. L'utilisation de ces fonds par les équipes de recherche est prédéterminée par les thèmes des appels d'offre des associations, l'INSERM en tant que tel n'exerçant aucune influence pour l'attribution de ces fonds à telle équipe ou à tel thème de recherche. Ceci pousse dès lors les laboratoires publics à orienter une partie au moins de leurs recherches dans le sens qui correspond aux objectifs définis par les associations.

La disponibilité des fonds issus de la générosité des donateurs est tout autre à l'Institut Pasteur. Se portant dans la plupart des cas sur le nom même de l'Institut Pasteur, et non sur tel ou tel laboratoire, ces fonds peuvent aussi, et peut-être même surtout, être utilisés pour abonder les financements de l'ensemble des recherches menées au sein de cet Institut. Ils s'assimilent, de ce point de vue, à des financements récurrents.

2. – Les dotations des laboratoires de recherche

Dans chacun des organismes, publics ou privés, les responsables des laboratoires de recherche se voient attribuer des crédits qui permettent d'assurer le fonctionnement quotidien du laboratoire. Deux grands systèmes coexistent.

Le système propre aux EPST permet l'attribution aux unités de recherche d'une dotation globale que les laboratoires peuvent utiliser indifféremment en dépenses de fonctionnement ou d'équipement (en dessous d'un seuil de 600 000 F) ou en dépenses de personnel non permanent (vacations ou plus récemment contrats à durée déterminée, dans des conditions toutefois strictement encadrées), en fonction des besoins apparaissant en cours d'année. L'activité de recherche ne permet en effet pas, en général, de prévoir longtemps à l'avance quels seront les besoins en petit équipement, fournitures scientifiques, etc., nécessaires à l'accomplissement des travaux à venir.

Dans le système en vigueur dans les autres organismes, les crédits de fonctionnement et les crédits d'équipement sont individualisés et attribués séparément. Dans certains cas, comme à l'Institut Pasteur et au CEA, ce système n'est pas un handicap en raison de la souplesse de gestion liée à leur statut. Dans d'autres cas, comme dans les établissements d'enseignement supérieur ou dans les structures hospitalières, ce système constitue au contraire un obstacle au bon déroulement des recherches.

a) Le mode de fixation des dotations

Dans chacun des établissements, la fixation des dotations attribuées aux unités se fait en tenant compte de divers facteurs, tels que le nombre de chercheurs dans l'unité, les moyens attribués l'année précédente, la qualité reconnue à l'unité, les autres financements récurrents dont peut disposer le cas échéant l'unité. Le rééquilibrage en fonction d'éventuelles priorités thématiques dépend de la marge de manœuvre budgétaire des établissements : presque inexistante dans les EPST, cette marge de manœuvre est supérieure dans les organismes dont le budget est moins contraint, comme par exemple l'Institut Pasteur.

Le critère de la qualité de l'unité est le plus délicat, et, en ce domaine, les pratiques de transparence des établissements sont éminemment variables. Ainsi, au CNRS, ce critère se détermine en fonction du classement effectué par le comité national de la recherche scientifique (la modulation ainsi introduite est forte, puisqu'elle correspond à un facteur multiplicateur compris entre 1,25 et 0,75). A l'inverse, à l'INSERM, ce critère est utilisé, mais sur des bases tenues jusqu'à présent secrètes vis à vis des directeurs d'unité eux-mêmes. Depuis 1997, une mission scientifique, mise en place par le directeur général de l'établissement et distincte des instances officielles d'évaluation, classe les unités selon leur qualité scientifique et la possibilité théorique plus ou moins grande qu'elles ont de trouver des financements extérieurs, selon leurs thèmes de recherche.

Les résultats de ce double classement montrent que l'existence de financements extérieurs marginaux en volume mais essentiels pour le fonctionnement des laboratoires a pour effet d'attirer sur les thématiques choisies les meilleures équipes. Le risque est alors de voir certains champs de recherche délaissés (virologie, bactériologie, reproduction, ...) et surtout de constater un sur-investissement sur des thématiques où les financements incitatifs sont abondants.

Au CEA en revanche, où il est tenu compte, au niveau de chaque département, des prévisions globales de ressources propres, la répartition des dotations est caractérisée par un certain degré de transparence et de collégialité.

b) Le niveau de dotation des laboratoires

La dotation des unités de recherche ou laboratoires est très variable. Par exemple, à l'INSERM, elle varie de 420 000 F à 10 MF et au CNRS, de 60 000 F (pour une unité qui n'est qu'associée au CNRS) à 8 MF.

Si la dotation moyenne des unités de recherche n'a pas grande signification (dès lors que la taille des unités est extrêmement variable), la dotation par chercheur est, elle, plus significative. Même si les comparaisons sont délicates (les modes de calcul variant d'un organisme à l'autre), il existe de substantielles différences entre les différents organismes. En 1998, la dotation globale par chercheur permanent⁴³ était d'environ 56 000 F au CNRS et de 86 000 F à l'INSERM, soit une différence de près de 60% en faveur de l'INSERM.

Selon les estimations de la Cour⁴⁴, les moyens par chercheur permanent attribués aux laboratoires du CEA en 1998 sont environ de 40% supérieurs à ceux constatés à l'INSERM. Même en prenant en compte le fait que les activités de recherche biologique du CEA liées au nucléaire impliquent la mise en œuvre d'équipements lourds qui sont soit uniques en France soit ouverts aux autres organismes, la

⁴³ Les organismes de recherche calculent cette dotation, soit par chercheur permanent, c'est-à-dire en excluant les doctorants et post-doctorants, soit par équivalent-temps-plein de chercheur. Cet ETP-chercheur tient compte du temps passé par chaque catégorie de chercheur dans son laboratoire (les enseignants-chercheurs sont considérés comme consacrant à la recherche, selon les modes de calcul, soit 50% soit 66% de leur temps, les doctorants comme y consacrant 50%, les post-doctorants 100%).

⁴⁴ La distribution des crédits se faisant en cascade depuis la direction jusqu'au laboratoire, et les dépenses communes étant financées de manière plus ou moins centralisée, les crédits dont disposent les laboratoires sont très variables. Un calcul a été effectué à partir des dotations des départements inscrites au budget, de la part de la réserve attribuée à des équipements, en enlevant les ré-affectations négatives (infrastructures et frais de structure) et les dépenses de personnel. Ce calcul conduit à un montant minoré par rapport à celui dont disposent les laboratoires, notamment parce que les ré-affectations négatives incluent des prestations qui, dans les EPST, sont directement financées par les laboratoires auprès de prestataires extérieurs.

dotation moyenne par chercheur des laboratoires du CEA reste supérieure à celle dont bénéficient les laboratoires de l'INSERM, de l'ordre de 25%. Le CEA fait observer que les ressources propres des EPST étant mal connues, cette comparaison peut « prêter à confusion ».

Il reste que ces différences s'expliquent pour l'essentiel par le fait que les dépenses de personnel au CNRS et à l'INSERM accaparent l'essentiel des budgets. Ce phénomène va en s'aggravant puisqu'entre 1994 et 1998, la dotation de base par chercheur permanent a reculé de 13 % à l'INSERM et de 16 % au CNRS.

II. – Le rôle du ministère de la recherche

La place du ministère de la recherche dans la répartition des compétences ministérielles est, depuis le début de la V^e République, des plus mouvante. A l'origine, la responsabilité de la recherche avait été attribuée à un ministre autonome et la mise en œuvre de la politique de recherche à une Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST). Cette formule, retenue dans d'autres pays européens, a le mérite de bien marquer le caractère propre et l'importance de la politique de recherche.

Par la suite, aucune des nombreuses autres formules de structure gouvernementale qui furent expérimentées ne s'est imposée. La solution d'un ministère autonome a été rarement reprise (en 1981-1982, entre 1984 et 1986, entre 1988 et 1993, et depuis mars 2000). Le plus souvent, le secteur de la recherche a été rattaché au ministère chargé de l'industrie, comme par exemple au début des années 70 et de 1982 à 1984, ou au ministère chargé de l'éducation nationale, comme souvent au cours de la période récente (de 1986 à 1988 puis de 1995 à 2000, sans ministre délégué ou secrétaire d'État spécifiquement chargé de la recherche de 1997 à 2000).

Selon le ministère, « au fil des diverses configurations expérimentées une tendance de fond s'est progressivement dégagée dans l'organisation et dans l'action du ministère, qui a été de rapprocher les établissements de recherche des universités ». Cette tendance de fond s'est traduite par le rapprochement des administrations en charge des universités et de la recherche. Il faut croire cependant que cette tendance n'est pas si établie dans les esprits puisque les deux ministères, enseignement supérieur et recherche, ont été récemment séparés.

A la très grande instabilité du périmètre ministériel depuis trente ans s'est récemment ajoutée l'instabilité des structures d'administration centrale chargées de la recherche avec la décision, prise en 1997, de scinder en deux directions – l'une consacrée à la recherche et l'autre à la technologie – l'ancienne DGRST devenue direction générale de la recherche et de la technologie en 1982.

Des changements aussi fréquents de structure rendent nécessairement plus difficile l'exercice des responsabilités d'animation et de coordination du ministère de la recherche. Ils ne peuvent pas être sans fortes incidences sur la définition, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

A. – La coordination

1. – La coordination entre organismes de recherche

La situation d'imbrication et de recoupement qui a été décrite - fruit de l'histoire des organismes, de la personnalité des chercheurs et de l'évolution de la science, n'est pas en soi néfaste à la qualité de la recherche, ne serait-ce que parce que les équipes de recherche sont, de façon croissante, en situation de compétition au niveau international. Cette concurrence engendre l'émulation. Mais, elle exige, en contrepartie, une forte coordination entre les établissements pour éviter d'inutiles redondances.

Des efforts ont été effectués au cours des années récentes par les organismes eux-mêmes. Depuis le début de la décennie 90, des accords-cadres bilatéraux entre établissements (CEA/INSERM en 1999, CNRS/Pasteur, etc.) ont instauré des procédures de concertation sur divers points, tels que la valorisation des résultats et le partage de leur propriété intellectuelle, le mode de nomination des directeurs des unités partagées, l'échange d'informations sur les dotations financières attribuées à ces unités, ou encore leur mode d'évaluation.

En revanche, et pour des raisons qui tiennent pour partie à l'instabilité des structures, le ministère chargé de la recherche a été insuffisamment actif dans la coordination des institutions de recherche, domaine pourtant essentiel de la tutelle. Il a davantage pris acte des susceptibilités ou rivalités pouvant exister, comme lorsqu'il s'est agi par exemple d'amplifier, à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt, les efforts de recherche sur le SIDA. Cette situation peut sans doute s'expliquer, comme le fait remarquer le

ministère dans sa réponse aux observations de la Cour, par le fait que la mission des sciences du vivant créée en 1995 « demeurerait réduite à la personne qui en était chargée [dont les] efforts étaient voués à l'échec et le rencontrèrent ». Cet état de fait est d'autant plus regrettable que les responsables des établissements – auxquels il revient de proposer des stratégies – ont besoin, en retour, d'arbitrages clairs sur la délimitation des champs de recherche.

La création récente du comité de coordination des sciences du vivant et le lancement de réunions mensuelles inter-organismes permettent au ministère chargé de la recherche de s'estimer « désormais en mesure de jouer pleinement son rôle de coordination entre les organismes relevant de sa tutelle ». La Cour en prend acte en espérant que ces mécanismes pourront fonctionner durablement, condition de leur efficacité.

2. – Les relations avec les associations faisant appel à la générosité du public

L'indépendance et la liberté de décision des associations caritatives dans l'affectation des fonds qu'elles collectent ne devraient pas faire obstacle à ce que soient définis avec elles, dans un souci de transparence, les conditions dans lesquelles les établissements publics seraient informés des flux financiers à destination des équipes travaillant dans leurs départements, ce qui n'est actuellement pas toujours le cas.

De même, le recours à un financement pluriannuel des programmes qu'elles choisissent de soutenir renforcerait l'efficacité de leurs concours. Il économiserait les efforts de recherche de fonds des directeurs d'unités et permettrait l'établissement de comptes-rendus scientifiques et financiers crédibles.

Enfin, la Cour observe que les associations caritatives, ou des fondations étrangères attribuant notamment des bourses à des post-doctorants qui viennent travailler dans des laboratoires français, commencent à revendiquer leur part de propriété intellectuelle sur les résultats obtenus grâce à leur appui financier. Cette question complexe mériterait d'être examinée rapidement et de manière coordonnée de la part des EPST.

B. – Les actions incitatives

La volonté gouvernementale d'orienter les recherches est ancienne. Dès 1959 fut créé le fonds de développement de la recherche scientifique et technique, dont la vocation était de « développer, coordonner et animer des actions concertées ou urgentes dans le domaine de la recherche fondamentale ou appliquée ». A cette époque, où l'INSERM n'existait pas encore, furent aussi institués un Comité consultatif de la recherche scientifique et technique (également appelé « Comité des Sages »), et une nouvelle administration, la DGRST. Le Comité des sages fut chargé de définir les domaines essentiels qui n'avaient pas atteint, en France, une croissance suffisante, ainsi que les domaines dans lesquels une forte impulsion, doublée d'un mécanisme de coordination, était nécessaire. Parmi les actions prioritaires définies en 1959, figuraient, outre les recherches spatiales ou l'exploitation des océans, la biologie moléculaire, les cancers, l'application de la génétique, la neurophysiologie et la psychopharmacologie. C'est grâce à ces impulsions que la biologie moléculaire connut en France un grand essor, qui fut récompensé par l'attribution du prix Nobel aux professeurs Monod, Jacob et Lwoff.

Cette période est restée une référence, et fut invoquée, en 1998-1999, lorsque le ministère chargé de la recherche décida de relancer une politique incitative, dans le domaine des sciences du vivant. Cette politique s'est traduite par une forte progression des crédits incitatifs qui sont passés de 230 MF par an en moyenne entre 1995 et 1998 à 482 MF (73,480 millions d'euros) en 1999 et plus de 500 MF (76,22 millions d'euros) en 2000. Si le ministère relativise cette croissance en affirmant que la part des crédits incitatifs dans le budget civil de la recherche et développement est plus modeste qu'elle ne le fut dans les années 60, il reconnaît aussi que ses crédits incitatifs représentent « la moitié des autorisations de programme des trois établissements les plus actifs dans le domaine des sciences de la vie ». Ce constat souligne la volonté du ministère moins d'arbitrer que de gérer directement les crédits.

Hormis des actions d'incitation menées en faveur de l'émergence de jeunes équipes depuis 1998, ces fonds sont majoritairement destinés à soutenir et favoriser les recherches dans les domaines de la génomique et des maladies infectieuses, en particulier, le SIDA et les maladies à prions.

Pour ce faire, le ministère chargé de la recherche a choisi, non pas de doter davantage les organismes de recherche où se mènent des travaux sur ces thèmes – à charge pour eux de donner de fortes impulsions internes – mais de garder la maîtrise et la gestion directe de ces budgets. Les crédits ministériels sont, pour les uns attribués à des organismes ad hoc (les GIP Génoscope et CNG), pour les autres alloués sur appels d’offres lancés par le ministère lui-même.

Cette politique publique d’incitation par distribution d’aides financières a une double ambition : favoriser l’innovation ou la réorientation des thèmes de recherche, redistribuer les chances entre les équipes de recherche, au profit notamment de petites équipes – souvent jeunes – porteuses de projets novateurs. Mais elle se heurte à deux effets pervers. En premier lieu, les mécanismes de financement des laboratoires de recherche biomédicale sont en effet devenus tels que la course aux subventions en fait systématiquement partie, et que les laboratoires sont prêts à soumissionner à tout appel d’offre ou presque. Dès lors, l’aide publique peut ne pas avoir pour effet de réaliser l’objectif d’innovation ou de réorientation qu’elle poursuit. La Cour a ainsi pu constater dans ses enquêtes que des projets de recherche déjà largement engagés avaient été financés en cours d’exécution par des crédits incitatifs alors qu’ils auraient été de toutes les façons menés à terme. En second lieu, le ministère ayant besoin de s’appuyer, pour décider de l’attribution des crédits, sur l’avis des meilleurs experts scientifiques, choisis parmi les spécialistes des disciplines soutenues, les bénéficiaires des appels d’offres sont souvent des équipes déjà installées et confirmées.

En revanche, une telle politique incitative, si elle s’appuie sur des responsables scientifiques de grande autorité, disposant du temps et de l’indépendance nécessaires, peut avoir des résultats remarquables comme en témoignent les deux exemples de la lutte contre le SIDA avec l’ANRS et les actions incitatives relatives aux maladies à prions, c’est à dire aux encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ou ESST). A l’inverse, l’exemple de l’incitation aux recherches sur le génome à partir de la fin des années 80 atteste des difficultés rencontrées si les conditions de leur plein succès ne sont pas préalablement définies et correctement remplies.

1. – Le SIDA

En France, les recherches sur le SIDA – qui ont commencé à l’Institut Pasteur, au début des années quatre-vingt, et permis aux

équipes de cet institut d'isoler le virus responsable de la maladie en 1983 - ont tardé à s'intensifier. C'est en 1987, au moment de la prise de conscience croissante des problèmes posés par cette épidémie, que le ministère chargé de la recherche mit en place un « Programme national de recherche sur le SIDA », fortement doté en crédits , et qu'un an plus tard, une « Agence nationale de recherches sur le SIDA » (ANRS) reçut pour mission d'évaluer, stimuler, coordonner et financer les recherches sur le SIDA, en collaboration avec toutes les institutions participant à la recherche biologique et médicale.

Depuis plus de dix ans, l'ANRS a distribué entre 150 et 230 MF par an. La panoplie de ses aides à la recherche est allée des soutiens contractuels aux bourses de recherche, en passant par des achats directs pour le compte des laboratoires de recherche et par des actions d'animation et d'information scientifiques.

Le conseil d'administration et la direction de l'Agence se sont employés dès sa mise en place à définir un mode de composition et de fonctionnement des comités chargés de la sélection des projets qui permette d'éviter les travers souvent observés dans les comités d'évaluation scientifique. Les membres des comités furent renouvelés par moitié tous les deux ans, et afin de se préserver du risque connu « d'autodistribution », l'ANRS mit en place des règles permettant de le limiter. Le règlement intérieur organise clairement les modalités « d'examen de dossiers émanant de membres des comités ou de leurs équipes » : présence d'experts étrangers, examen préliminaire des « liens privilégiés » existant entre les membres du comité et les demandeurs, choix des rapporteurs en dehors des membres de l'organisme d'appartenance des demandeurs, absence du demandeur lors de l'examen de son dossier par le comité, vote anonyme et secret.

La Cour a relevé que l'Agence avait, par la variété de ses actions et leur adaptation permanente aux besoins de la recherche, effectué un très important travail de structuration et de développement des recherches sur le SIDA en France.

2. – Les maladies à prions

Le programme « ESST - prions » a été conçu au printemps 1996, à la suite de la crise provoquée par l'annonce en Grande-Bretagne de l'existence de dix cas d'une nouvelle forme de la maladie de Creutzfeld-Jakob susceptible d'être liée à l'exposition à l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine sévissant au Royaume-Uni. Un

« Comité interministériel d'experts sur les ESST et les prions » placé sous la tutelle des ministères chargés de la santé, de la recherche et de l'agriculture conclut rapidement à la nécessité de donner un forte impulsion à la recherche (fondamentale, appliquée, thérapeutique) sur les ESST. Le gouvernement lança alors un programme pour deux ans. La nécessité de mobiliser la communauté scientifique dans un domaine jusqu'alors peu exploré en France conduisit le comité d'experts à préconiser d'abord une action immédiate puis, à partir de 1997, un fonctionnement plus classique par appels d'offres. Ces appels d'offre sont coordonnés avec ceux de l'Union européenne et une de leurs originalités est qu'ils sont conçus pour ne pas être de simples guichets financiers, un suivi scientifique rigoureux en cours de recherche étant organisé.

Comme ceux de l'ANRS, ces appels d'offre s'inscrivent dans la durée et dans un processus d'élaboration et d'ajustement progressifs : les actions concertées coordonnées ont été peu à peu enrichies de thématiques nouvelles et des projets de recherche en réseau ont été regroupés.

Les moyens financiers qui ont été consacrés à ce programme sont en léger recul par rapport aux prévisions initiales, probablement en raison de la croissance, plus lente que prévu, du nombre d'équipes impliquées dans les recherches sur les maladies à prions (27,5 MF d'AP distribués entre 1997 et 1999 contre 37 MF prévus).

3. – Le génome

Si des initiatives privées françaises ont vu le jour au début des années quatre-vingt, en particulier grâce au CEPH ou au Généthon, laboratoire créé par l'AFM, en association avec le CEPH et ont permis à la France de se placer en leader de la cartographie des génomes, les actions publiques ont été plus tardives. Ce n'est qu'en 1988 que le ministère mit en place une première action concertée Avec des moyens (21 MF entre 1988 et 1990) sans commune mesure avec les efforts engagés aux États-Unis (200 millions de dollars en cinq ans) et en Grande-Bretagne. En 1990 fut annoncé le lancement d'un « programme national génome humain », et la création, un peu sur le modèle de l'ANRS, d'un « GIP génome humain » destiné à être doté par le ministère de crédits incitatifs, de façon à pouvoir redistribuer ces crédits à la communauté scientifique. Mais le GIP « Groupement de recherches et d'études sur les génomes » (GREG) ne fut juridiquement créé qu'en janvier 1993, soit 27 mois après l'annonce

ministérielle et ne reçut que 185 MF en quatre ans au lieu des 100 MF par an qui étaient initialement prévus.

Il est vrai que, lancé dans le cadre du programme génome humain, le GREG vit sa vocation élargie à l'ensemble des génomes. Or, la communauté scientifique était partagée entre des chercheurs-médecins privilégiant la recherche en génétique médicale et des chercheurs non hospitalo-universitaires, qui privilégiaient une exploration de l'ensemble du génome humain et des génomes animaux et végétaux. Ce sont les premiers qui eurent, à partir de 1994, la plus grande influence sur les choix ministériels, en contradiction avec les objectifs et les actions déjà engagés par le GREG. De plus, en 1994, l'AFM, conformément à ce qu'elle avait annoncé dès 1990, recentra sa politique sur les maladies neuromusculaires et la thérapie génique et le GREG dut alors faire face à un afflux de demandes de subventions pour des projets de génétique médicale, sans que son budget puisse y suffire, ce que nombre de chercheurs hospitalo-universitaires lui reprochèrent.

Dès lors, au début de 1995, le ministère chargé de la recherche lui retira de larges domaines de la recherche sur les génomes, avant de décider de sa dissolution en 1996, deux ans avant le terme prévu dans la convention constitutive.

Les reproches adressés par le ministère au GREG et justifiant ces décisions tiennent pour une large part à la faiblesse des moyens réellement accordés au groupement. Plus fondamentalement, la dissolution s'explique par la volonté du ministère de gérer directement les actions incitatives et leurs crédits : décision prise dès 1995 de retirer au GREG ses compétences en bio-informatique pour les confier à un groupement d'intérêt scientifique créé à cette occasion, Infobiogen ; création en 1995, directement sur le budget du ministère, de quatre actions incitatives sur le thème de la génétique, dotées à hauteur de 50 MF (soit près du double du budget accordé en 1995 au GREG). Un tel choix a pour effet de déplacer l'action du ministère du rôle de pilote vers un rôle de gestionnaire direct de crédits pour lequel il est mal armé.

Alors que selon ses propres termes, une fois le GREG dissous, « il revenait aux organismes de recherche d'assurer la relève », le ministère a souhaité créer deux structures *ad hoc* : le Génoscope (centre national de séquençage) et le centre national de génotypage.

L'idée de créer un grand centre public de séquençage était défendue, depuis le début des années 90, par l'AFM qui souhaitait abandonner sa propre activité de séquençage pour se recentrer sur la thérapie génique. Annoncée en octobre 1996, la décision d'implanter le Génoscope à Evry correspondait aux souhaits de l'AFM qui y avait déjà installé son laboratoire. Au départ, ce choix n'était pas cohérent avec la décision prise lors de la création de l'université d'Evry en 1991 de ne pas y instaurer d'enseignement de biologie et ni avec celle d'implanter le groupement scientifique Infobiogen à Villejuif. Mais depuis, un enseignement en biologie a été créé à l'université d'Evry en 1998 et la décision a été prise, en 1999, de transférer Infobiogen à Evry.

C. – L'orientation des jeunes chercheurs

Le recrutement et l'orientation des jeunes chercheurs constituent l'un des moyens de pilotage de la recherche. Or, les pouvoirs publics ne semblent pas vouloir se doter des instruments leur permettant d'exploiter au mieux ce levier d'action.

1. – Le financement des stages post-doctoraux

La présence dans les laboratoires de recherche de post-doctorants qui n'ont pas nécessairement vocation à être ultérieurement recrutés dans la fonction publique en tant que chercheurs est un des facteurs clefs de la compétitivité de la recherche d'un pays. Si les doctorants constituent également une force d'appoint, ils représentent en même temps une charge d'encadrement pour leur laboratoire d'accueil, ce qui n'est pas le cas des post-doctorants. Comme l'observait en 1998, le directeur du département des sciences de la vie du CNRS : « ce sont essentiellement les *post-docs* qui font fonctionner les laboratoires américains : ainsi les laboratoires ont-ils la possibilité de devenir très rapidement performants sur un nouveau thème en mobilisant des *post-docs* compétents ». Par ailleurs, le séjour post-doctoral permet aux chercheurs de tisser des liens personnels et de constituer ainsi un réseau informel. Il facilite enfin la reconversion thématique des jeunes chercheurs.

Le problème de la rémunération des post-doctorants se fait particulièrement sentir dans le domaine des sciences de la vie où 42% des nouveaux docteurs effectuent un séjour post-doctoral contre un quart dans les autres disciplines. Jusqu'au milieu des années 70,

l'expansion continue des établissements publics ou privés leur permettait de recruter les étudiants avant même l'achèvement de leur thèse. Depuis cette époque, la période post-doctorale s'est allongée. Ainsi, pour les chargés de recherche recrutés par l'INSERM entre 1995 et 1997, le délai médian entre la soutenance de thèse et le recrutement a été supérieur à deux ans et demi, cette durée allant de quelques mois à plus de sept années. Au CEA, le délai moyen est de trois ans et demi.

Le système français ne s'est pas adapté à cet état de fait. Le ministère chargé de la recherche a décidé de ne soutenir que marginalement les stages post-doctoraux des Français en France, pour privilégier l'octroi de bourses de thèse et favoriser l'accueil de post-doctorants étrangers. Cette attitude s'explique pour partie par la crainte de créer un stock de chercheurs hors-statut présents dans les laboratoires publics. En contrepartie, s'offre à la petite minorité qui peut être embauchée comme chercheurs ou enseignants chercheurs la stabilité de la carrière de fonctionnaire-chercheur.

Dès lors, un quart seulement des 7 000 boursiers présents dans les laboratoires de recherche biomédicale sont des post-doctorants. Le déséquilibre se retrouve dans les établissements publics (29% de post-doctorants au CNRS) et dans les structures privées de grande taille (18% à l'institut Pasteur) ou plus petite (un post-doctorant pour sept doctorants à la fondation Jean Dausset). Le déséquilibre est moins grand à l'Institut Curie où la proportion de post-doctorants est de 40%.

Cette orientation conduit les établissements de recherche à chercher des modes de financement alternatifs, principalement par le recours à des associations caritatives. Celles-ci financent environ la moitié des post-doctorants français présents dans les unités INSERM et plus du tiers au CNRS. Parmi ces associations caritatives, les associations spécialisées sur une pathologie jouent un rôle particulier. Ainsi, plus 40% des chargés de recherche recrutés par l'INSERM ont un jour été financés par une des trois principales associations (LNCC, ARC et AFM).

Le problème de financement conduit également les laboratoires à recourir fréquemment à une association de gestion afin de recueillir les fonds nécessaires au paiement de ces chercheurs en contournant les procédures internes aux établissements.

Les établissements développent enfin des financements propres. C'est le cas avec les « postes d'accueil » du CNRS et de l'INSERM

désormais ouverts aux post-doctorants. C'est le cas au CEA qui a fortement diminué le nombre de ses bourses de thèse pour augmenter les bourses post-doctorales et de l'Institut Pasteur qui finance 16% de ses post-doctorants sur son budget propre. Quant à l'Institut Curie, il a fait de l'accueil des post-doctorants étrangers une priorité afin de contourner les filières ministérielles qu'il juge complexes et lentes. L'industrie, certains organismes internationaux ou pays étrangers, et les collectivités locales apportent aussi leurs financements.

La difficulté qu'il y a à rémunérer des post-doctorants français engendre une précarité pour les jeunes chercheurs, notamment pour ceux qui, après une première période post-doctorale à l'étranger, souhaitent revenir en France pour ne pas se couper de leur communauté scientifique d'origine. Le cas extrême rencontré est celui d'un chercheur qui en sept ans passés dans la même unité INSERM a enchaîné 25 contrats successifs, financés par l'INSERM, des associations ou l'université.

71% des post-doctorants ayant obtenu leur doctorat en France passent ainsi leur période post-doctorale à l'étranger. Cette situation qui n'est pas en soi mauvaise, a pour corollaire, en raison du faible nombre des recrutements dans les organismes de recherche français, soit l'abandon de la recherche par ces post-doctorants, soit leur recrutement par les organismes de recherche étrangers où ils ont effectué leur stage, surtout s'ils sont brillants.

Dès lors, la Cour s'interroge sur la pertinence d'un choix qui, en refusant de mettre en place un système de financement des bourses post-doctorales pour des post-doctorants français, risque de pénaliser la compétitivité des laboratoires français et de créer une situation de précarité pour les jeunes chercheurs sans éviter pour autant la présence de nombreux chercheurs non statutaires dans les laboratoires publics. La création de contrats à durée déterminée pour des jeunes chercheurs post-doctorants pourrait être une solution judicieuse, offrant à des jeunes chercheurs un « sas » entre leur vie universitaire et leur carrière dans la recherche ou l'industrie, assorti d'un label d'excellence lié à la notoriété et la qualité des établissements publics. La direction du budget fait observer qu'il « serait paradoxal de créer au sein des EPST de nouveaux emplois sur des CDD, alors que des mesures viennent d'être prises pour résorber l'emploi précaire au sein de la fonction publique ». Mais cette position qui peut s'expliquer par le risque de pressions syndicales pour la titularisation de ces jeunes post-doctorants au terme de leur contrat ne prend pas suffisamment en

compte l'intérêt de cette option pour la recherche et pour les jeunes chercheurs eux-mêmes dont la faisabilité mériterait à tout le moins d'être discutée.

2. – Les recrutements

Le recrutement des chercheurs oriente les recherches à long terme puisque les personnels recrutés travaillent dans la recherche publique pendant plus de trente ans.

Les procédures et les contraintes liées aux recrutements diffèrent fortement d'un établissement à l'autre. Néanmoins, elles se caractérisent dans tous les établissements par leur très forte sélectivité et le haut niveau d'exigence académique.

Les EPST sont soumis au droit de la fonction publique. Ils recrutent leurs chercheurs, après une procédure assez rigide d'attribution des postes aux différents secteurs de la recherche, par des concours sur titres et travaux. Le CEA ou l'institut Pasteur bénéficient d'une souplesse de recrutement plus grande. Le recrutement des candidats ne fait pas l'objet d'un âge limite et laisse toute liberté dans les recrutements aux différents niveaux.

La réglementation des concours des EPST impose une limite d'âge aux candidats aux concours de chargés de recherche de 2^{ème} classe (31 ans) et plafonne la proportion des recrutements de chargés de recherche de 1^{ère} classe dans le total des recrutements de chargés de recherche. Ces contraintes peuvent constituer un frein au recrutement de docteurs en médecine, du fait de la durée de leurs études, et donc au développement de la recherche dite « finalisée » et de la recherche clinique.

Enfin, le nombre restreint d'experts compétents qui peuvent être choisis pour les jurys de recrutement empêche que soit éliminé, en dépit des précautions prises, le risque de cooptation. Depuis 1991, l'INSERM a calculé qu'un candidat « avec relation » (c'est-à-dire ayant la même affectation qu'un membre du jury) avait, en moyenne, trois fois plus de chance d'être admissible qu'un candidat « sans relation », et deux fois et demi plus de chances d'être admis.

Mais, la grande différence entre les EPST et les autres organismes de recherche tient surtout à la capacité ou non d'orienter les recrutements en fonction des thèmes prioritaires de recherche. Là encore, les marges de manœuvre dont disposent les EPST dans les

recrutements et plus encore les affectations sont extrêmement faibles par rapport aux autres organismes.

Au CNRS, la répartition des nouveaux postes entre départements scientifiques et la répartition entre les différentes sections du département des sciences de la vie s'effectuent principalement sur la base d'un prorata des effectifs globaux. Les arbitrages du département se limitent dès lors à des évolutions d'un poste en plus ou en moins par section, ce qui est peu en phase avec le rythme d'évolution de la recherche biomédicale.

A l'INSERM, la répartition des postes entre commissions scientifiques spécialisées ne s'écarte que très marginalement d'une répartition qui reproduit le poids démographique actuel des différents secteurs. Il est à noter que les secteurs les plus favorisés sont aussi ceux pour lesquels les financements associatifs de bourses post-doctorales sont les plus accessibles.

Pour pallier sa faible capacité d'orientation des jeunes chercheurs, le CNRS a mis en place une procédure de fléchage des postes qui permet d'ouvrir un concours spécial pour une thématique donnée. Mais cette possibilité est peu utilisée car le nombre de candidats par poste, nettement inférieur à ce qu'il est pour le concours général, peut conduire au recrutement de candidats de moindre qualité. Surtout, l'efficacité du système est limitée par le fait que les candidats ne sont tenus de rester que 18 mois dans le poste ainsi fléché.

Au CEA, les procédures de recrutement visent à refléter les choix des thèmes de recherche prioritaires. A l'approche classique des EPST de sélection sur des critères d'excellence académique, s'ajoute une approche d'entreprise fondée sur l'adéquation du profil et du projet du candidat aux postes proposés par le département. Ces procédures permettent aux responsables de département et aux responsables de laboratoire d'être directement impliqués dans le processus de sélection puis de valorisation du projet du candidat dans leur structure et par rapport à la stratégie du CEA. Par ailleurs, chaque année la direction des sciences du vivant dispose d'une réserve de postes budgétaires qui permet de coupler investissements et créations de postes pour développer de nouvelles recherches. L'effort particulier d'affectation coordonnée des investissements et des chercheurs recrutés aux thèmes prioritaires est cité par les chercheurs comme une supériorité du CEA par rapport aux EPST.

Ces constats conduisent la Cour à recommander une plus grande souplesse dans l'organisation des recrutements initiaux pour les EPST, surtout dans une période marquée par une baisse du nombre de recrutements annuels.

D. – L'évaluation des travaux de recherche

1. – Les modalités de l'évaluation

Dans tous les organismes de recherche, l'évaluation des travaux des laboratoires est effectuée par des comités regroupant plusieurs spécialistes du secteur. Ce choix du « jugement par les pairs », qui se retrouve dans tous les pays du monde, fait l'objet d'une application différente selon les organismes.

Les instances d'évaluation des EPST comprennent à la fois des personnalités scientifiques désignées par les ministres de tutelle et, de façon majoritaire, des membres élus par les chercheurs. A l'INSERM, plus des deux tiers des personnes désignées par les ministres travaillent dans des unités INSERM. La présence d'évaluateurs extérieurs est donc réduite. La présence d'étrangers est encore plus réduite, et encore s'agit-il toujours de chercheurs travaillant au sein de la recherche française. De plus, le faible nombre d'experts français dans chaque domaine scientifique fait reposer l'évaluation sur un petit groupe d'individus. L'internationalisation des instances d'évaluation apparaît à la Cour comme une priorité.

S'agissant de l'évaluation individuelle des chercheurs, elle a lieu, dans les EPST, tous les deux ans sur la base d'un rapport d'activité. Le directeur d'unité n'intervient pas dans cette évaluation. La connotation syndicale des élections dans les instances d'évaluation a pour conséquence que les membres élus ont, au moins *de facto*, un rôle de défense des intérêts professionnels de leurs électeurs. Ce rôle peut entrer en conflit avec la mission d'évaluation des chercheurs.

Au CEA, l'évaluation individuelle est assurée par le supérieur hiérarchique au travers notamment d'un entretien annuel. Cependant, les procédures ont été rapprochées de celles des EPST, le changement de grade étant soumis, depuis 1993, à l'avis d'une commission interne au CEA.

Enfin, à l'institut Pasteur, les promotions de grades des chercheurs se font après classement des postulants par la

« commission de classement », uniquement constituée de membres élus. Il semble toutefois que l'ensemble de ces procédures d'évaluation soit amené à changer substantiellement, le nouveau directeur général ayant annoncé son intention de réformer en profondeur un système qu'il juge critiquable.

2. – Les critères de l'évaluation

Respectant le principe de libre choix des thèmes de recherche, les évaluations menées dans les EPST portent uniquement sur la qualité des travaux et non pas sur le choix des thèmes de recherche. Pour juger de cette qualité, les instances d'évaluation se fondent principalement sur les publications des chercheurs et des équipes.

Certains ont pu souligner que les instances d'évaluation avaient tendance à recourir aux critères d'évaluation les plus commodes, comme le nombre de publications, plutôt qu'à des critères plus qualitatifs comme le contenu des publications ou la durée des citations.

Le choix de cet indicateur du nombre de publications, notamment lors du recrutement des chercheurs, a en tout cas pour effet d'inciter les jeunes scientifiques à travailler sur des sujets générateurs d'un maximum de publications. Il est regrettable de voir qu'en dépit d'un statut protecteur, les chercheurs français ne sont pas plus encouragés à s'engager dans des recherches dites « à risques ».

L'ensemble des organismes cherche à introduire une plus grande variété de critères d'évaluation. De ce point de vue, l'Institut Pasteur ou le CEA paraissent plus avancés.

3. – Les effets de l'évaluation

L'évaluation des unités par les instances d'évaluation des EPST ne débouche pas sur des recommandations précises d'évolution des travaux mais sur un avis d'ensemble sur la qualité de l'unité et son maintien dans l'établissement.

Le précédent directeur général de l'INSERM avait instauré la règle selon laquelle une unité de recherche devait être fermée après douze ans, quitte à être re-créeée avec les mêmes équipes, voire le même directeur, mais avec un nouveau projet, et après avoir été évaluée de la même façon que les autres créations. Cette règle aurait pu permettre de lier la re-créeation de l'unité à sa capacité de

renouvellement et d'innovation scientifique et non seulement à l'excellence des travaux ; si la règle est entrée dans les mœurs, rares sont les unités dont les directeurs ont demandé la re-création sans l'obtenir.

Au CNRS, le nombre de suppressions d'unités a assez significativement diminué depuis 1991 et la politique du département des sciences de la vie s'est plutôt orientée vers la restructuration des équipes qui permet d'examiner les activités d'une unité de recherche et ses projets futurs sans la supprimer.

Au CEA, le niveau de recommandation des instances d'évaluation est souvent assez fin. Les recommandations sont intégralement publiées et portées à la connaissance des laboratoires, des tutelles et des partenaires et la plupart d'entre elles sont suivies d'effet dans un délai de l'ordre de un à deux ans.

Quant à l'évaluation individuelle des chercheurs, la gradation détaillée des avis émis par les instances d'évaluation des EPST est sans rapport avec les conséquences réelles pour les chercheurs. Ainsi à l'INSERM, sur 3 871 avis rendus entre 1995 et 1998, sept seulement étaient défavorables et ont débouché sur une retraite anticipée ou, en cas de refus du chercheur, sur un changement d'affectation. L'instance d'évaluation a, dans 26 cas en quatre ans, refusé de se prononcer du fait de la trop faible activité scientifique du chercheur, qui a pu aller, dans un cas, jusqu'à sept années sans publication scientifique. Ces refus de vote s'apparentent à un refus de rendre un avis défavorable.

Au CNRS, la gestion des chercheurs se limite pour l'essentiel au suivi des avis émis par les sections du comité national. Ces avis sont transmis aux dix chargés de mission du département des sciences de la vie qui suivent chacun en moyenne 320 chercheurs. Il est difficile dans ce cadre de parler de gestion fine des ressources humaines.

Il apparaît souhaitable que le ministère de la recherche veille à l'internationalisation rapide des instances d'évaluation et à l'amélioration du suivi des procédures d'évaluation individuelle et collective.



Dans les prochaines décennies, les résultats obtenus dans la recherche biomédicale auront des conséquences capitales pour notre pays, sur le plan scientifique comme sur le plan économique. Il

apparaît donc essentiel de gommer les défauts rencontrés dans l'organisation et le financement de la recherche, défauts qui, s'ils sont bien souvent communs à l'ensemble des secteurs de la recherche, font sentir leurs effets de manière accentuée dans le domaine biomédical.

A cet égard, la Cour a pris acte de l'ensemble des intentions exprimées par le ministère de la recherche et s'attachera à apprécier les conditions et les effets de leur mise en œuvre. Elle tient toutefois à souligner l'importance du rôle arbitral du ministère pour l'avenir. Comme l'observait en effet le Commissariat au plan dans un rapport consacré à la recherche en France, « les pays dont les progrès scientifiques et surtout techniques et économiques ont été les plus impressionnants se sont dotés au plus haut niveau gouvernemental de structures fortes de coordination ». Il revient en effet à l'autorité ministérielle d'exercer ses responsabilités de coordination en approuvant les stratégies des établissements et en opérant entre eux les arbitrages humains et financiers qu'appellent ces stratégies. Il importe surtout de renverser la tendance qui a conduit à ce que les crédits publics soient de plus en plus absorbés par les dépenses de personnel au détriment des dotations de fonctionnement courant des laboratoires.

Quant aux responsables des établissements de recherche, il leur revient, avec leurs conseils d'administration et éclairés par les conseils scientifiques et la communauté des chercheurs, de procéder aux réallocations de moyens qui s'imposent pour aider les équipes les plus dynamiques et donner des chances aux démarches originales ou à des champs de recherche peu explorés.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

La Cour critique le morcellement actuel du paysage institutionnel français de la recherche, qui la conduit à s'interroger notamment sur l'adaptation de la structure juridique des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) aux contraintes de la recherche moderne. Le recours de plus en plus fréquent à des groupements d'intérêt public (GIP) conduit en effet à soumettre aux règles de droit privé des activités relevant du service public de la recherche financées sur fonds publics. Selon la Cour, il serait donc plus approprié de redonner aux établissements publics de recherche la souplesse de gestion qui leur fait aujourd'hui cruellement défaut.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) partage globalement ce constat établi par la Cour. Il a notamment souligné à plusieurs reprises le caractère non satisfaisant, en termes de gestion, de la structure et de la nomenclature budgétaires actuelles en trois sections des EPST.

Pour y remédier, une harmonisation des structures comptables et budgétaires de l'ensemble des établissements publics nationaux pourrait se révéler très opportune, dans le sens d'un rapprochement le plus complet possible avec les règles posées par le plan comptable général.

C'est dans cet esprit qu'a notamment été opérée la refonte de l'instruction comptable M91⁴⁵ applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif (EPA).

De la même façon, s'agissant du budget des EPA, la circulaire de préparation budgétaire pour 2001 a été rénovée, le nouveau cadre s'inspirant fortement de celui appliqué aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Une démarche identique pourrait dès lors être retenue pour la structure budgétaire des EPST, avec encore plus de souplesse au

⁴⁵ Instructions codificatrices n°98-075-M91 du 22 juin 1998 et n° 99-084 M91 du 4 août 1999.

niveau de la limitativité des crédits afin de tenir compte des spécificités inhérentes au monde de la recherche. Cette rénovation pourrait d'ailleurs être conduite sans remettre en cause le principe des dotations globales de laboratoires, auxquelles ces établissements sont très attachés et dont la Cour relève l'intérêt. Ces dotations globales, définies par la loi 82-610 du 15 juillet 1982, consistent en effet avant tout en une technique de délégation de crédits qui ne peut qu'être maintenue, mais ne nécessitent pas pour autant d'être isolées sur une ligne unique du budget de l'établissement.

Au final, une telle rénovation du cadre budgétaire des EPST faciliterait leurs relations avec les autres organismes intervenant dans le monde de la recherche, tels que le Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA) ou l'Institut Pasteur, dont la Cour souligne la souplesse de gestion et dont la gestion financière est similaire à celle des entreprises.

Dans son rapport, la Cour constate également que la période récente se caractérise par un renforcement de la « mixité » des unités de recherche, alors même qu'on avait assisté, dans la décennie précédente, à un mouvement inverse. Elle relève les effets perturbateurs pour l'organisation des recherches d'un tel revirement.

Le MINEFI partage l'analyse plutôt critique que fait la Cour de ces unités mixtes, notamment des instituts fédératifs de recherche (IFR), dont la gestion manque de transparence. C'est notamment par la voie de l'harmonisation des instruments budgétaires et comptables des organismes intervenant dans le domaine de la recherche que des solutions pourront être apportées aux difficultés de gestion posées par ces IFR.

Il résulte des remarques qui précèdent que le MINEFI, comme la Cour, est convaincu de la nécessité d'évoluer dans le sens d'une plus grande souplesse de gestion des EPST. Dans cette optique, on pourrait également s'interroger sur la possibilité d'autoriser les EPST à inscrire à leur budget une enveloppe évaluative afférente aux dépenses de personnel. Cette question mériterait toutefois une expertise approfondie.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

La définition du domaine de la recherche biomédicale ne recouvre que l'« acquisition des connaissances pouvant permettre le traitement des maladies humaines ». Elle pourrait être étendue à leur prévention et leur approche en santé publique qui doivent du reste être développés.

Le rapport fait un constat qui me préoccupe particulièrement et qui concerne la difficulté des Etablissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) à se mobiliser rapidement sur des thématiques émergentes (encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST) par exemple ou sur des approches nouvelles (génomique). Les raisons évoquées sont multiples : grande diversité des organismes impliqués dans la recherche biomédicale, mixité des unités de recherche, liberté du chercheur. A ces facteurs qui contribuent à l'autonomisation croissante des structures de recherche vis-à-vis des organismes, s'ajoute la part de plus en plus importante dans le budget des unités, des ressources « extérieures » rendues nécessaires en raison des budgets de fonctionnement insuffisants octroyés par les organismes. Ainsi, le rapport souligne que ces budgets incitatifs, d'origine associative ou publique, jouent un rôle structurant d'importance croissante sur l'orientation thématique des groupes de recherche.

Je partage cette analyse sur la multiplicité des organismes et l'imbrication des champs de recherche qui rendent indispensable « l'existence d'une instance d'arbitrage ».

Il me paraît primordial que les thématiques développées, grâce à ces actions d'incitation soient le résultat d'un choix, auquel l'ensemble des ministères doit être associé. Cette implication conjointe des ministères, notamment ceux de la recherche et de la santé, doit être effective dans les différentes phases de lancement, de suivi et d'évaluation des actions de recherche.

Le rapport insiste sur la nécessité de trouver des solutions pour permettre le financement des stages post-doctoraux et d'augmenter le recrutement des chercheurs en attirant dans le secteur biomédical des chercheurs d'autres disciplines notamment en sciences sociales. Cette préconisation me paraît en effet indispensable. En outre, le

renforcement des disciplines nécessaires à la santé publique est une des grandes priorités du ministère.

L'ouverture des instances d'évaluation à des experts étrangers présentée comme une priorité me paraît en effet souhaitable. Toutefois, le rapport ne se prononce pas formellement sur la nature des critères d'évaluation à retenir. Or, aux critères classiques d'évaluation, il paraît nécessaire de rajouter le caractère innovant des recherches, leur potentiel en matière de développement industriel, mais aussi leur intérêt en appui aux décisions de santé publique. De même, je souhaite que la contribution des chercheurs dans les instances d'expertise scientifique en appui aux pouvoirs publics soit prise en compte dans cette évaluation afin d'être encouragée et valorisée.

Réponse du Ministre de la Recherche

L'effort de recherche d'un pays et son niveau de développement social et de performance économique sont étroitement corrélés. La baisse de la dépense intérieure de recherche et de développement (DIRD) par rapport au PIB, que confirment en France les statistiques les plus récentes⁴⁶, peut à cet égard paraître préoccupante au premier abord.

Les facteurs qui expliquent l'évolution de ces dernières années (essentiellement la réduction des dépenses de recherche militaire⁴⁷) permettent cependant d'estimer que ce fléchissement revêt un caractère conjoncturel. Pour la part directe qu'il y prend, au moyen du budget civil de recherche et de développement (BCRD), l'État continue d'investir de façon importante dans la recherche. Par rapport aux principaux États auxquels il est habituel de se référer, la France est, avec l'Allemagne, le pays où le financement des activités

⁴⁶ L'estimation de la DIRD en 1999 est de 191,1 milliards de F HT (2,17 % du PIB).

⁴⁷ La dépense budgétaire de recherche et de développement militaire (DBRM) est passée de 35 en 1990 à 20 en 1999 (en milliards de francs courants TTC).

de recherche et de développement technologique par des crédits budgétaires civils est le plus élevé⁴⁸.

Dans ce contexte, un quart du BCRD est actuellement consacré dans notre pays aux sciences du vivant, soit 13,8 milliards en 2000⁴⁹, ce qui place ce domaine au premier rang, loin devant le secteur spatial (17 %).

Les sciences du vivant recouvrent un domaine plus vaste que celui du secteur biomédical au sens strict, mais, avec environ 10 milliards de francs sur 13 en 1999, celui-ci en constitue le sous-ensemble le plus important. Conformément aux priorités fixées par le Gouvernement dans le cadre du comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST)⁵⁰, la prééminence des sciences de la vie a en effet été confortée en loi de finances pour 2000 et continuera de l'être en 2001.

Les travaux de la Cour ont porté sur les organismes de recherche, c'est-à-dire sur les établissements publics (INSERM, CNRS, INRA, CEA), les groupements d'intérêt public (ANRS, Génoscope-CNS et CNG) et les fondations (Pasteur, Curie et Dausset) qui sont les principaux acteurs de la recherche biomédicale en France. Ils ont par ailleurs porté sur les actions incitatives du ministère. Ils n'ont cependant pas porté sur les hôpitaux et sur les universités.

La recherche biomédicale englobe toutes les recherches portant sur la biologie des êtres humains, qu'il s'agisse d'êtres sains ou d'êtres malades. Il est donc souhaitable que s'établisse un continuum entre la recherche fondamentale et la recherche médicale finalisée, laquelle comprend l'analyse de cohortes de patients, les essais thérapeutiques, la recherche et l'évaluation des outils diagnostiques et thérapeutiques. Or cette dernière ne peut se développer qu'en milieu hospitalier.

D'une manière générale et en particulier dans le domaine des sciences de la vie, le ministère de la recherche s'emploie à réduire la césure qui existe en France entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée et à rapprocher les organismes de recherche spécialisés et les universités.

⁴⁸ 0,74 % du PIB en 1998.

⁴⁹ Ce qui représente une augmentation de + 5,3 % par rapport à 1999, à comparer à une augmentation globale du BCRD de 2 %.

⁵⁰ Réunion du 1^{er} juin 1999.

Sous l'angle de l'organisation et de l'allocation des moyens, ce secteur est certainement un des plus complexes et des plus évolutifs qui soit. En réponse aux observations de la Cour, le ministère de la recherche propose ici quelques remarques concernant la création de structures nouvelles et les modalités de fonctionnement et de gestion des organismes de recherche. La question de la coordination et du financement est traitée au chapitre concernant l'action du ministère.

L'organisation et le financement de la recherche biomédicale

Une des caractéristiques majeures du domaine observé réside incontestablement dans la multiplicité et la diversité des intervenants. De nombreux organismes de recherche ont été créés par les pouvoirs publics, d'autres sont nés d'initiatives privées. Cette diversité est à la fois une expression et une source de richesse, qui reflète l'intérêt porté par la société dans son ensemble pour tout ce qui touche à la vie et à la santé humaines.

Les grands établissements publics de recherche (CNRS, INSERM, INRA, CEA) ont tous été créés et se sont développés sous des tutelles ministérielles diverses, bien avant que n'existe un ministère de la recherche de plein exercice. L'omniprésence des sciences de la vie s'explique par l'ampleur de ce domaine, qui n'est pas une discipline en soi. De nombreuses spécialités sont susceptibles d'y participer en entraînant des approches et des développements nouveaux. L'activité du CEA, dans ce domaine où la mission première de l'établissement ne l'appelait pas explicitement, en fournit l'exemple le plus caractéristique.

La capacité du secteur biomédical à collecter des fonds privés par la voie du legs ou par l'appel à la générosité publique est un facteur d'initiatives sans équivalent dans les autres domaines et constitue une autre spécificité de ce secteur.

L'initiative privée a ainsi, de longue date, joué un rôle important dans la structuration de la recherche biomédicale. Les instituts Pasteur et l'Institut Curie sont étroitement liés à la recherche publique et sont financés par l'État pour une part importante de leur budget. Ils n'en demeurent pas moins essentiellement marqués par leur caractère d'institutions de droit privé. Plus récemment, c'est encore l'initiative privée qui est à l'origine de la création de la Fondation Jean-Dausset : le professeur Jean DAUSSET, prix Nobel, a

créé le Centre d'étude du polymorphisme humain (CEPH) en 1984, sous la forme d'une association, après avoir bénéficié d'un legs⁵¹.

D'autres structures enfin ont été créées plus récemment, à l'initiative du ministère de la recherche, sous forme de groupements d'intérêt public. Il s'agit essentiellement de l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS), du Génoscope-Centre national de séquençage (CNS) et du Centre national de génotypage (CNG).

a) La création de nouvelles structures :

La Cour a procédé à l'analyse approfondie des cas de l'ANRS, du CEPH, du CNS et du CNG. Ces structures ont été créées au cours des quinze dernières années face à l'irruption de deux domaines d'une ampleur exceptionnelle : la recherche sur le SIDA et la recherche sur les génomes.

En ce qui concerne la recherche sur le SIDA, l'objectif n'était pas de fonder un organisme de recherche supplémentaire. L'ANRS ne fait pas de recherche mais a été conçue comme une agence de moyens, capable de définir des objectifs scientifiques et de sélectionner des équipes relevant des organismes de recherche et des universités, afin de leur allouer des crédits de nature incitative (c'est-à-dire distribués principalement par une procédure d'appel à projets). Compte tenu de la diversité des intervenants et de l'importance des fonds à gérer, il est apparu préférable d'en faire une structure dotée de la personnalité morale. Les principaux organismes préexistants en sont membres mais l'ANRS est autonome, vis-à-vis de ces organismes comme vis-à-vis du ministère. L'agence y a gagné en efficacité et en lisibilité. Par la variété de ses actions incitatives et l'adaptation permanente de celles-ci aux besoins de la recherche, l'ANRS a mené et continue de mener un important travail de structuration et de développement des recherches sur le SIDA.

Les structures créées dans le domaine de la recherche génétique sont d'une nature différente, puisqu'il s'agit dans ce cas d'organismes qui font de la recherche. Le CEPH a joué un rôle clef dans l'émergence de personnalités et d'équipes de premier plan, au moment où le décryptage du génome humain apparaissait comme un défi à relever sans délai. L'initiative privée n'est pas non plus absente du processus qui a conduit à l'implantation du Centre national de

⁵¹ Le CEPH a été transformé en fondation en 1992.

séquençage et du Centre national de géotypage à Evry. En installant à Evry son laboratoire « Généthon », financé par les fonds du Téléthon, l'Association française de lutte contre les myopathies (AFM) a en effet joué un rôle d'aiguillon et, d'une certaine façon, a posé la première pierre d'un édifice qui continue de se construire. Quelle qu'ait été l'influence de l'initiative privée, alors que des chercheurs français étaient capables de jouer un rôle de premier plan dans le développement de la génétique à l'échelle mondiale, la France se devait, en tout état de cause, de leur confier des moyens et des instruments adaptés⁵².

En vertu du principe d'autonomie auquel le ministère de la recherche, comme la Cour des comptes, attache du prix, les établissements sous tutelle sont libres, dans une large mesure, de déterminer leurs orientations scientifiques et de répartir entre les unités les moyens dont ils disposent. Demander à un établissement d'exercer une mission transversale à l'égard d'autres structures serait contradictoire avec ce principe. La création d'un groupement d'intérêt public permet, quand la nature de l'enjeu le commande, de surmonter cette difficulté sans créer une nouvelle structure pérenne.

Ainsi, au-delà de leurs différentes caractéristiques, l'ANRS, le Génoscope-CNS et le CNG présentent un point commun : face à un enjeu qui appelle une réponse rapide et des moyens importants, le ministère n'aurait pu se tourner vers un des grands établissements de recherche, dont aucun n'a de compétence exclusive, sans risquer de rompre les équilibres. Ce n'est pas tant la capacité d'adaptation des organismes qui est en cause, que la nécessité de tenir compte de la complexité du paysage institutionnel. Dans le cas du Génoscope-CNS, le CNRS aurait souhaité initialement la création d'une filiale de droit privé dont il aurait exercé le pilotage⁵³. Bien qu'elle ne présente pas que des avantages, la formule du GIP est apparue, dans ce cas comme dans les autres, comme le meilleur moyen de tenir compte de la multiplicité des acteurs et d'organiser une certaine forme de mutualisation bénéficiant à l'ensemble de la communauté scientifique concernée.

⁵² En 2001, 450 MF, prélevés sur le Fonds national de la science, seront consacrés à la génomique, dont 170 MF pour le Génoscope et le CNG.

⁵³ Même si le CNRS et sa filiale FIST sont, avec l'État, les seuls membres du groupement, il n'est pas conforme à la réalité d'écrire, comme le fait la Cour, que le "Génoscope-CNS est placé sous le pilotage exclusif du CNRS".

b) *L'organisation et le fonctionnement des structures opérationnelles de recherche :*

Constatant la forte imbrication des organismes de recherche sur le terrain, au niveau de leurs unités opérationnelles, la Cour distingue deux modèles de structuration des unités :

- le modèle des EPST, dont les unités sont le plus souvent géographiquement dispersées et mêlées à d'autres structures.

- le modèle du « campus », en désignant par ce terme une structure d'établissement favorisant l'émergence d'une identité et d'une culture unitaire (le CEA et l'Institut Pasteur sont cités en exemple) ;

La Cour note que l'organisation hiérarchique est plus marquée dans le second modèle et estime que la concentration géographique est un facteur de fertilité scientifique, grâce aux échanges informels entre chercheurs et ingénieurs de disciplines différentes.

La Cour estime qu'il incombe au ministère de la recherche de concilier le modèle de l'organisme autonome, maître de sa cohérence et de sa stratégie, avec le modèle plus décentralisé où les diverses composantes d'un site cohabitent, en ayant davantage pour préoccupation la quête du label de qualité que confère l'appartenance au CNRS ou à l'INSERM que la stratégie d'ensemble de l'établissement.

Du point de vue du ministère de la recherche, s'il y a effectivement des types de structuration différents, il n'y a pas lieu d'opposer un modèle à l'autre. Il est normal que le label de qualité soit recherché par toutes les unités, quel que soit le mode de structuration locale de celles-ci. Le fait qu'elles puissent légitimement y prétendre apparaît totalement indépendant de ce mode de structuration.

Il est exact que la science nouvelle se développe le plus souvent aux frontières, aux interfaces entre les spécialités. Les scientifiques ne peuvent donner le meilleur d'eux-mêmes que dans un milieu ouvert.

Les échanges interdisciplinaires et les activités de formation sont des stimulants fondamentaux de la productivité scientifique. C'est pourquoi, s'il y a bon nombre d'excellentes équipes au CEA et à l'Institut Pasteur, il n'y en a pas moins, toutes proportions gardées, sur les campus pluri-institutionnels que sont les universités et les CHU.

C'est aussi pourquoi le ministère encourage, non seulement dans le domaine biomédical mais dans tous les domaines, un rapprochement systématique des établissements de recherche et des établissements d'enseignement supérieur. Cette politique se traduit par la signature de conventions-cadres entre les établissements de recherche et la conférence des présidents d'universités (CPU) et par une augmentation notable du nombre des unités mixtes de recherche (UMR).

Sur ce point, la Cour note¹⁰) que "La période récente est caractérisée par la volonté de renforcer la "mixité" des unités de recherche, alors même qu'on avait assisté, dans la décennie précédente, à un mouvement inverse. Sans pouvoir se prononcer sur le degré de mixité souhaitable, la Cour ne peut manquer de relever les effets perturbateurs pour l'organisation des recherches d'un tel revirement".

Le ministère de la recherche souhaite nuancer quelque peu cette appréciation et apporter à la Cour les précisions suivantes. De son point de vue, il n'y a eu aucune inversion de tendance au cours de la décennie écoulée et encore moins d'effets perturbateurs susceptibles de résulter d'une telle inversion. La volonté politique affirmée à partir de 1997 a eu pour but de relancer et d'approfondir l'interpénétration des EPST et de la recherche universitaire. Elle ne s'inscrivait pas à rebours de l'évolution amorcée en fait dès le milieu des années 1970 avec l'apparition des unités associées du CNRS.

Il peut sans doute, dans un contexte pluri-organismes, apparaître des difficultés de gestion plus grandes que dans un organisme unitaire, sans que cela conduise d'ailleurs à un effacement du sentiment d'appartenance à tel ou tel établissement.

Ce mouvement vers la mixité des unités est en tout état de cause souhaitable, afin d'aboutir à une meilleure cohérence entre les recherches menées au sein des divers établissements.

c) Les modalités de gestion des établissements :

Constatant que le recours à des GIP conduit le plus souvent à soumettre ces structures aux règles du droit privé, la Cour estime "qu'il serait plus approprié de redonner aux établissements publics de recherche la souplesse de gestion qui leur fait aujourd'hui cruellement défaut".

Le ministère de la recherche souhaite nuancer cette appréciation :

1 - il est vrai que la souplesse de gestion comptable d'un organisme est plus grande dans un régime de droit privé que dans un régime de droit public ; cela explique l'option le plus souvent prise, lors de la création d'un GIP, qui est de placer celui-ci dans un régime de droit privé⁵⁴. Cet élément de souplesse n'a cependant jamais constitué en soi un motif de création de GIP.

2 - ceci est d'autant plus vrai que les établissements de recherche disposent d'une souplesse de gestion réelle par rapport aux autres établissements publics, voire aux organismes privés, comme le remarque la Cour dans le paragraphe de la page 17 relatif aux dotations des laboratoires de recherche.

Le système des EPST permet en effet d'attribuer aux unités de recherche une dotation globale pouvant servir indifféremment à des dépenses de fonctionnement et à des dépenses d'équipement, voire à certaines dépenses de personnel.

Le système en vigueur dans les autres établissements publics et organismes privés est moins souple car les crédits de fonctionnement et les crédits d'équipement sont individualisés et attribués séparément ; ceci n'est pas un handicap pour les institutions bénéficiant de la souplesse de l'EPIC (cas du CEA) ou d'un statut entièrement de droit privé (cas de l'Institut Pasteur). Mais c'est une contrainte, voire un obstacle au bon déroulement des recherches écrit la Cour, dans le cadre des établissements d'enseignement supérieur et des structures hospitalières.

Le système de la dotation globale a été introduit par la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation de la recherche au bénéfice des EPST. Cette novation est une caractéristique majeure de cette catégorie d'établissement public créée par la même loi⁵⁵. Elle offre aux responsables des laboratoires du CNRS, de l'INSERM et de

⁵⁴ Aux termes du décret n° 83-204 du 15 mars 1983 relatif aux groupements d'intérêt public, la comptabilité du groupement est tenue et sa gestion effectuée selon les règles du droit privé, sauf si la convention constitutive prévoit des dispositions particulières à cet égard ou si les membres sont exclusivement des personnes morales de droit public. En ce qui concerne l'ANRS, le choix a été fait de tenir les comptes du groupement selon les règles de la comptabilité publique.

⁵⁵ Neuf établissements sont rangés dans cette catégorie : outre le CNRS, l'INSERM et l'INRA, on y trouve l'IRD, l'INRIA, l'INED, l'INRETS, le CEMAGREF et le LCPC.

l'INRA notamment, une souplesse de gestion particulièrement appréciée depuis son introduction.

Les organismes de recherche, dont la situation a été examinée par la Cour à l'occasion de ses travaux dans le champ biomédical, ne sont donc pas spécialement désavantagés au plan de la souplesse de gestion, puisque ce sont soit des EPST, soit des fondations et, dans le cas du CEA, d'un établissement sui generis bénéficiant du régime de l'EPIC.

Quant aux universités et aux structures hospitalières, il convient de rappeler que ces établissements ne sont pas placés sous la tutelle du ministère de la recherche.

3 - la création d'un GIP résulte donc moins de considérations liées au mode de gestion que de considérations liées à la nécessité de doter des collaborations entre établissements d'une visibilité et d'une autonomie de gestion, voire de la possibilité de recruter du personnel contractuel pour des missions spécifiques.

En résumé, s'il est indéniable que la recherche biomédicale se caractérise par une assez grande complexité institutionnelle, la création de structures nouvelles sous l'impulsion du ministère de la recherche n'a porté que sur trois groupements, qui sont par essence des structures temporaires, permettant une certaine forme de coordination. La formule employée par la Cour, dans l'encadré introductif du projet d'insertion, de « création systématique » paraît à cet égard un peu exagérée.

Le rôle du ministère de la recherche

La coordination

De façon continue depuis 1981 il y a eu en France un ministre ou un secrétaire d'État chargé de la recherche et de la technologie. Durant cette période, celui-ci a disposé de moyens administratifs propres et de crédits d'intervention. Ainsi que l'observe la Cour, la structure gouvernementale chargée de la recherche a cependant fait l'objet de nombreux changements au cours de ces vingt dernières années.

Au fil de ses diverses configurations, une tendance de fond s'est progressivement dégagée dans l'organisation et dans l'action du ministère, qui a été de rapprocher les établissements de recherche et

les universités. Transcendant les alternances politiques, cette évolution s'est d'abord manifestée par la création en 1986 d'un ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, puis elle s'est concrétisée, en 1993, par l'arrivée sur le site de la rue Descartes des services de la recherche universitaire (l'ex-DRED), au sein d'un ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Avec la création en 1997 du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie cette tendance s'est inscrite dans les attributions des diverses directions de l'administration centrale (ainsi notamment les chercheurs et les enseignants du supérieur, d'une part, les ITA et les ITARF, d'autre part, relèvent désormais des mêmes directions, respectivement la direction des personnels enseignants et la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement) et dans leurs structures (création en 1999 de la Mission scientifique universitaire, placée sous la responsabilité conjointe des deux directeurs de la recherche et de l'enseignement supérieur). Dans ce cadre en évolution, l'action la plus marquante du ministère a été de faire se renforcer l'interpénétration des établissements de recherche spécialisés et de la recherche universitaire. Occupées à répondre aux défis de la formation de masse, les universités avaient perdu du terrain face aux établissements de recherche. Ceux-ci ne pouvaient pas pour autant se couper du vivier humain et du ferment intellectuel de l'enseignement supérieur. La politique d'association amorcée par le CNRS au milieu des années 1970 a été relayée au début des années 1990 par une politique de contractualisation visant à donner aux équipes universitaires des moyens mieux équilibrés, dans le cadre d'une relation tripartite : université – CNRS – ministère. Cette évolution se poursuit aujourd'hui, en y associant les autres établissements de recherche. La recherche biomédicale est amplement concernée par cette politique de rapprochement.

La Cour remarque toutefois :

"Il faut croire cependant que cette tendance n'est pas si établie dans les esprits, puisque les deux ministères, enseignement supérieur et recherche, ont été récemment séparés".

Si la recherche fait effectivement l'objet, depuis le printemps 2000, d'un portefeuille ministériel distinct de celui de l'éducation

nationale, l'organisation des services n'a pas été modifiée⁵⁶ et, ce qui est essentiel, la recherche universitaire figure dans les attributions du ministre de la recherche⁵⁷. Le rapprochement des universités et des établissements de recherche continue de cette façon à constituer une orientation majeure de la politique menée.

L'instabilité du périmètre ministériel et des structures d'administration centrale du ministère de la recherche doit en conséquence être relativisée au regard des évolutions qu'ont connues d'autres ministères.

Il entre naturellement dans les attributions du ministre de la recherche de fixer les orientations politiques et de coordonner l'action des établissements et organismes de recherche. Ce rôle se traduit au niveau des unités opérationnelles et au niveau plus stratégique des organismes eux-mêmes.

a) La coordination au niveau des unités opérationnelles : le développement de la mixité et des structures fédératives

S'inscrivant en cela dans le cadre de la politique arrêtée par le Gouvernement en comité interministériel pour la recherche scientifique et technique (CIRST du 15 juillet 1998) l'action du ministère n'a eu de cesse ces dernières années d'œuvrer au rapprochement de la recherche universitaire et des organismes spécialisés. Le ministère a notamment joué un rôle moteur dans la conclusion des accords-cadres conclus entre les grands établissements de recherche et la conférence des présidents d'université.

L'analyse du développement de la mixité des unités de recherche, auquel a procédé la Cour, porte essentiellement sur les unités constituées par les organismes de recherche entre eux (CNRS/INSERM ; INSERM/CEA), alors que le phénomène massif qui caractérise les années 1990 concerne la mise en place de la mixité entre le CNRS et les universités (UMR) dans le cadre des contrats quadriennaux. Une politique similaire se développe depuis deux ans avec l'INRA et plus récemment avec l'INSERM. Il s'agit là d'une

⁵⁶ L'arrimage des services de la rue Descartes à ceux de la rue de Grenelle s'est encore renforcé depuis lors : il a été mis fin au rattachement à l'Industrie des attachés d'administration centrale du ministère de la recherche ; ceux-ci relèvent désormais du ministère de l'éducation nationale.

⁵⁷ Décret du 6 avril 2000.

évolution majeure qui a déjà eu et qui continuera d'avoir des conséquences importantes sur l'organisation de la recherche s'effectuant sur les sites universitaires.

Outre une amélioration des relations entre chercheurs et enseignants-chercheurs, il en est résulté, dans le domaine des sciences de la vie, l'émergence de structures fédératives de recherche capables de mutualiser sur le terrain les compétences humaines et les investissements matériels. Plus récemment, le ministère a accompagné et encouragé cette démarche dans le cadre d'un programme consacré aux instituts fédératifs de recherche.

Les IFR sont nés du besoin de coordination de la recherche biomédicale au niveau des sites sur lesquels cohabitent des unités de recherche relevant d'institutions diverses, organismes nationaux (EPST, EPIC), universités, hôpitaux. Ces structures sont analogues aux départements constitués sur les sites dépendant d'un seul organisme (Institut Pasteur par exemple). L'IFR est nécessaire aux unités comme lieu d'interaction scientifique et comme mode d'organisation d'un plateau technique commun, qui serait inabordable pour chaque unité prise isolément.

La Cour n'en exprime pas moins deux inquiétudes :

- la crainte du renforcement de l'autonomie des équipes au détriment des unités elles-mêmes, ainsi que la crainte d'un accroissement de la complexité au détriment de la qualité de la gestion. Le bon fonctionnement des IFR sur les campus où ils existent déjà prouve que ces craintes ne sont pas justifiées et que l'évolution vers l'effacement de l'unité n'est absolument pas inéluctable, même si certains sites peuvent envisager de s'engager volontairement dans cette voie.

- le risque que le ministère ait du mal à concilier l'affirmation de la politique de chaque organisme au niveau national et le développement de politiques de site. Ce risque est inexistant car les IFR ne sont pas gérés par le ministère mais par un comité de pilotage dans lequel sont représentés tous les partenaires (outre le ministère de la recherche, le ministère de la santé, le CNRS, l'INSERM, l'INRA, le CEA, l'IRD et la CPU), la direction de la recherche assurant la coordination d'ensemble. Il s'agit là d'une organisation souple permettant le dialogue et la prise de décision après concertation.

En ce qui concerne l'évaluation des IFR, la solution qui a prévalu jusqu'en 1999 était de solliciter les instances des différents

établissements d'appartenance. A partir de cette année, le conseil scientifique où sont représentés tous les partenaires, transmet le dossier au comité de pilotage. C'est ce comité qui est chargé de l'évaluation de l'IFR, qui est donc unique. Au demeurant les unités elles-mêmes et les personnels continuent d'être évalués par l'établissement auquel ils appartiennent.

S'inscrire dans une logique de gestion de la recherche par des établissements autonomes (gestion des personnels, des unités et des équipes) et développer des structures fédératives sous l'impulsion du ministère ne sont pas des démarches contradictoires. Les IFR sont ainsi pris en compte désormais dans le volet recherche des contrats quadriennaux universités-CNRS négociés sous l'impulsion de la mission scientifique universitaire (MSU) du ministère.

b) La coordination stratégique

Un comité de coordination des sciences du vivant (CCSV) a été créé en 1998, à l'initiative du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie⁵⁸. Ce comité est composé de vingt-trois membres, dont un désigné sur proposition du premier vice-président de la conférence des présidents d'université, neuf représentants au plus haut niveau des grands établissements et organismes de recherche et treize personnalités choisies en fonction de leurs compétences scientifiques. La première présidente de ce comité a été Madame Nicole LE DOUARIN, professeur au Collège de France, récemment élue secrétaire perpétuelle de l'Académie des sciences. Le comité se réunit quatre fois par an.

Le CCSV a pour mission de coordonner les actions entreprises dans le domaine des sciences de la vie et de la santé par les différents organismes de recherche, de faire l'inventaire des besoins, de proposer des mesures propres à développer des champs thématiques, à lancer de nouvelles actions dans des domaines qu'il juge insuffisamment explorés et, plus généralement, de veiller à proposer un développement équilibré et prospectif des différentes disciplines constitutives de son champ de compétences.

Au cours de ses deux premières années de fonctionnement le CCSV a parfaitement joué le rôle que l'on attendait de lui. Il a procédé à de nombreuses enquêtes sur l'état des grandes

⁵⁸ Arrêté du 17 septembre 1998

infrastructures de recherche, plus particulièrement sur l'implantation des animaleries, le développement de plates-formes technologiques (exploration fonctionnelle, imagerie, microscopie, RMN et autres moyens "mi-lourds" nécessaires à l'expérimentation biologique). Il a suggéré la création d'Actions Concertées Incitatives (ACI), ce qui a abouti au lancement de deux actions nouvelles en 2000, l'une sur la biologie du développement, l'autre sur la physiologie intégrative.

Le CCSV a par ailleurs suscité le lancement de Réunions Inter-Organismes ("RIO"), réunions qui se tiennent sur un rythme mensuel et au cours desquelles les responsables des sciences de la vie du CNRS, de l'INSERM, de l'INRA et du CEA échangent des informations sur des thèmes précis. Ces réunions ont déjà servi de cadre également à la réalisation de bilans et d'enquêtes et elles ont permis le lancement d'actions coordonnées inter-organismes. Les RIO, émanation du CCSV, ont ainsi commencé à jouer un rôle décisif dans l'amélioration des relations inter-organismes et devraient permettre de surmonter à l'avenir les difficultés évoquées par le rapport de la Cour, manifestement liées à un manque de communication directe.

Dans le domaine de la recherche sur le VIH, la présidente du CCSV a constitué un groupe de réflexion chargé de rédiger un rapport qui permettra d'améliorer la coordination des efforts engagés.

Le ministère est donc désormais en mesure de jouer pleinement son rôle de coordination entre les organismes relevant de sa tutelle.

L'orientation des jeunes chercheurs

Le rapport aborde la question de l'orientation des jeunes chercheurs sous deux angles :

- le financement des stages post-doctoraux,*
- les recrutements.*

Les jeunes scientifiques non-titulaires qui travaillent dans les laboratoires du CNRS et de l'INSERM sont incontestablement une force d'appoint considérable pour ceux-ci. Ce constat vaut pour les doctorants, malgré la charge qu'ils représentent pour leur directeur de thèse, comme pour les post-doctorants. On peut y voir une différence de degré mais il n'est pas justifié d'opposer les uns aux autres.

En vertu de la loi du 15 juillet 1982, les chercheurs des EPST sont cependant des fonctionnaires titulaires recrutés sur concours. La place des post-doctorants ne peut donc avoir en France la même importance qu'aux États-Unis. Aux USA, le "fellowship" est la position normale des universitaires et des chercheurs durant la première partie de leur vie professionnelle et la "tenure" la position statutaire de la minorité qui poursuit une carrière dans le secteur public.

Dans notre pays, le séjour post-doctoral n'est qu'une transition, d'une durée limitée à un an ou deux, entre la fin de la formation initiale, couronnée par la thèse, et l'accès à un emploi pérenne dans une université ou dans un établissement de recherche.

Particulièrement développée dans le domaine des sciences de la vie, la pratique du séjour post-doctoral à l'étranger est de longue date considérée comme un moyen privilégié d'acquérir simultanément une expérience internationale et un complément de formation dans les meilleurs laboratoires du moment, le plus souvent aux États-Unis.

Symétriquement, la France accueille des post-doctorants étrangers. Une procédure incitative a été lancée en 1999 dans le but de développer ce type d'accueil dans les universités françaises, en donnant la priorité aux ressortissants des grands pays en émergence (Chine, Inde, Afrique du Sud, Brésil).

Un net déséquilibre a été constaté ces dernières années entre le nombre de docteurs français formés en France et le nombre d'emplois pérennes offerts par le secteur public. Ce déséquilibre a conduit le ministère chargé de la recherche à prendre des mesures visant à améliorer l'insertion des docteurs en entreprises.

Parmi ces mesures, une procédure de cofinancement État-industrie de séjours post-doctoraux a été lancée en 1998 spécialement à l'intention des jeunes docteurs principalement de nationalité française. Cette procédure s'ajoute aux aides au recrutement que l'ANVAR gère depuis le milieu des années 80 avec une finalité voisine, pour une cible plus large de jeunes diplômés.

Une autre initiative récente a ouvert à certaines équipes bénéficiaires du Fonds national de la science (FNS), dans le cadre des "actions concertées incitatives" (ACI), la possibilité de se renforcer en effectifs, en autorisant les établissements concernés à recruter des jeunes scientifiques sur contrats à durée déterminée. Cette possibilité est étroitement encadrée en quantité et en qualité.

Le ministère de la recherche regarde cette voie nouvelle comme un moyen particulièrement intéressant de favoriser certains retours en offrant un premier emploi dans la recherche publique à des jeunes scientifiques formés par elle. On ne peut cependant envisager que le sas des CDD liés à la réalisation d'un projet prenne des proportions importantes. Il ne serait pas cohérent de développer un vivier de non-titulaires au seuil d'un système essentiellement ancré dans la Fonction publique.

L'opportunité d'une procédure de soutien aux post-doctorants français en France revêt au demeurant une évidence moins grande dans le domaine des sciences de la vie que dans les autres disciplines, en raison des soutiens financiers spécifiques sans équivalent dont ce domaine bénéficie de la part des associations et fondations caritatives.

Les actions incitatives du ministère

Il ne peut y avoir d'action politique marquée dans le domaine de la recherche qui ne se traduise par la mobilisation de crédits d'intervention liés à des actions ciblées définies et évaluées par le ministère. L'équilibre entre les financements incitatifs est de fait une question en débat depuis qu'il existe un échelon gouvernemental de pilotage et d'administration de la recherche.

Les crédits incitatifs dont dispose le ministère représentent environ 3 % du BCRD en 2000. Rapportés aux dotations de base des organismes de recherche⁵⁹, le Fonds de la recherche technologique (FRT), le Fonds national de la science (FNS) et l'ANRS représentent ensemble 5,7 % du total de ces dotations et, ce qui est plus significatif, 23,8 % des autorisations de programme.

Relativement modeste par rapport aux masses budgétaires globales, la part des crédits incitatifs prend ainsi une pondération nettement plus marquée quand on la rapproche des subventions de l'État destinées au fonctionnement et à l'équipement des établissements de recherche. En 1999, l'ensemble FRT/FNS/ANRS

⁵⁹ EPST + EPIC + Fondations + CNES (hors ESA) + CEA

représentait la moitié des autorisations de programme des trois établissements⁶⁰ les plus actifs dans le domaine des sciences de la vie.

Cette proportion élevée reflète naturellement la priorité donnée à ce domaine par le Gouvernement (CIRST du 1^{er} juin 1999). Cette priorité s'est traduite à la fois dans l'évolution des dotations de base et dans l'utilisation des crédits incitatifs.

Chaque établissement concerné est en effet invité à en tenir compte, dans la construction de son budget primitif⁶¹. Les évolutions possibles à partir de la dotation de base sont toutefois trop limitées, en raison du jeu des contraintes internes. Elles ne peuvent se faire avec l'ampleur et le rythme souhaitables.

En "gardant la main" sur une enveloppe significative de crédits destinés à être distribués dans le cadre de procédures et d'appels d'offres ciblés, le ministère de la recherche dispose d'un puissant instrument de pilotage et de coordination. Les établissements ne sont pas exclus de la phase amont du processus de définition des actions et de la sélection des projets : certains de leurs membres, qui comptent parmi les experts les plus éminents des disciplines concernées, siègent au sein des comités scientifiques des ACI.

De façon générale au demeurant aucun organisme de recherche n'est en mesure d'exercer une fonction d'impulsion et de coordination que seul l'échelon ministériel a le pouvoir d'assumer. Les établissements sont naturellement encouragés à la concertation et ils multiplient les initiatives en ce sens. Il n'est cependant pas dans la logique des missions d'un établissement public, personne morale autonome, d'avoir à coordonner d'autres établissements publics.

Tout particulièrement dans le domaine des sciences de la vie, les actions incitatives se présentent par conséquent comme la meilleure façon d'introduire des moyens supplémentaires en attribuant ceux-ci aux équipes les plus réactives selon une procédure coordonnée garantissant la qualité des projets. Ces actions offrent la meilleure opportunité de dépasser les clivages internes et de multiplier les interfaces, c'est-à-dire les initiatives aux limites des disciplines classiques. Elles présentent en outre l'avantage d'une plus

⁶⁰ Ce pourcentage est obtenu en retenant au numérateur 20 % du FRT, 80 % du FNS et 100 % de l'ANRS; au dénominateur sont additionnées les AP de l'INSERM et des départements sciences de la vie du CNRS et du CEA.

⁶¹ Au moyen de la lettre de notification budgétaire annuelle adressée par le ministre aux directeurs généraux des organismes.

grande lisibilité que celle offerte par les augmentations des dotations de base.

Il reste toutefois que ces actions incitatives (dans le cas du FNS notamment) ont vocation, soit à s'arrêter, soit à être reprises par les organismes au bout de quelques temps.

Une politique incitative dynamique et volontariste ne doit pas se faire, le ministère de la recherche en est parfaitement conscient, au détriment des moyens de base dont disposent les laboratoires. C'est pourquoi il veille actuellement à assurer une progression à la fois importante et équilibrée des crédits distribués sous ces deux formes. En 2001, les autorisations de programme des EPST, qui financent le soutien de base des laboratoires et leurs moyens d'investissement, progresseront fortement (10 %, tous domaines confondus) et dans des proportions comparables à celles des crédits d'intervention du ministère.



Le domaine des sciences de la vie et du secteur biomédical constitue une priorité particulièrement forte de la politique gouvernementale en matière de recherche. Les choix budgétaires proposés au Parlement pour 2001 le confirment amplement. Outre l'effort quantitatif en crédits et en effectifs que cette politique implique, il convient d'être vigilant sur l'efficacité du dispositif d'ensemble et notamment sur son organisation structurelle et ses modalités de fonctionnement.

La situation observée dans notre pays n'est pas sans présenter de nombreux aspects positifs. Les récentes percées de la recherche biomédicale française dans les disciplines de la génétique et de la thérapie génique en témoignent. Le ministère considère comme tout à fait encourageantes les premières réactions des organismes de recherche aux initiatives qu'il a prises récemment en matière de coordination. Il est naturellement décidé à consolider ces acquis et à mieux assurer l'efficacité des actions entreprises, comme la Cour lui en fait la recommandation.

Réponse du directeur général de l'INSERM

Organisation et financement de la recherche biomédicale

Une organisation imbriquée

L'Inserm ne peut que souscrire au constat établi par la Cour des comptes quant à la complexité de l'organisation, à la multiplication des structures ainsi qu'à la difficulté à doter les EPST d'une souplesse de gestion qui est pourtant la cause fréquente d'un recours à de nouvelles structures.

L'Inserm agréee également à la description d'une organisation peu hiérarchique des EPST, résultant d'une distribution diffuse des unités de recherche au sein d'un champ scientifique dont la couverture fait appel à de larges recouvrements dans le périmètre de chacun des établissements. Ces recouvrements ainsi que la diversité des financements que doivent mobiliser les chercheurs ont conduit à une pratique de libre circulation entre les laboratoires quel que soit leur rattachement institutionnel, qui ne favorise pas la construction de liens forts entre les EPST et leurs personnels chercheurs.

S'agissant des IFR, dont l'émergence constitue un élément d'organisation stratégique pour l'Inserm, l'établissement veut y voir un instrument de recomposition. Si leur situation est et restera diverse au gré des situations locales, l'Inserm œuvre pour qu'un petit nombre, sur la centaine existante aujourd'hui, soit le ferment de la constitution de pôles scientifiques puissants, au contact direct du milieu hospitalier au terme de quelques années.

Une telle évolution ne pourrait que renforcer le rôle prééminent que l'Inserm doit assurer dans la recherche médicale et en santé.

A ce point de vue, sauf à voir le ministère de la recherche reprendre à son compte le financement direct de ces structures, l'Inserm ne nourrit pas de crainte quant au rôle du comité de coordination des sciences du vivant. Il considère plutôt, eu égard à la multiplicité des intervenants, qu'une instance de coordination et de réflexion supra-établissements de ce type s'impose, et qu'elle peut

jouer un rôle essentiel pour peu qu'elle ne soit pas conduite à se stériliser en s'engageant directement dans l'action.

Un financement diversifié

La Cour établit une comparaison entre la structure de financement de l'Institut Pasteur et celle de l'Inserm. Sans remettre fondamentalement en cause la structure décrite, il convient de remarquer que l'Inserm n'est pas doté d'instrument de gestion patrimoniale : d'une part son patrimoine relève de la gestion domaniale de l'État, d'autre part l'Inserm éprouve de grandes difficultés à obtenir de pouvoir gérer sa trésorerie, enfin une part, sans doute importante quoique difficile à identifier, du mécénat dont bénéficie ses unités de recherche, ainsi que de ses activités propres n'est pas traduite dans la comptabilité de l'établissement qu'il s'agisse de gestion par d'autres comptables et ordonnateurs publics ou de gestion privée directe par les organismes donateurs, répuant à soumettre les ressources qu'ils apportent aux règles de gestion des établissements publics.

Le rôle du ministère de la recherche

La coordination

A propos des revendications de propriété intellectuelle de la part des associations caritatives et fondations étrangères, l'Inserm indique à la Cour que pour sa part les premières négociations engagées sur ce sujet se sont effectuées, non sur la base d'une propriété intellectuelle qui ne peut être revendiquée par les organismes, mais en prévoyant un juste retour en cas d'exploitation industrielle, plafonné au montant de l'apport financier .

L'orientation des jeunes chercheurs

Le financement des stages post-doctoraux

L'Inserm soutient la position développée par la Cour et regrette une nouvelle fois que des préoccupations d'ordre général relatives à la gestion de la fonction publique ne permettent que très difficilement de prendre en compte les particularités de l'organisation du travail de recherche.

Ainsi que le montre parfaitement la Cour, les contraintes opposées aux EPST sur le recrutement de CDD alors que les équipes de recherche biomédicales disposent de nombreuses possibilités de recours à des financements hors du système public n'a pour effet que de renforcer le sentiment d'inadaptation des modes de gestion des EPST, d'organiser une fuite devant cette gestion et de surcroît de multiplier des situations sociales critiquables dans les laboratoires, de " boursiers " en formation ne disposant que d'une protection sociale précaire.

Les recrutements

L'Inserm souscrit à la recommandation de la Cour d'introduire une plus grande souplesse dans l'organisation des recrutements initiaux, en souhaitant en particulier une organisation en deux temps des épreuves d'admissibilité qui permettent une première sélection sur dossier avant l'épreuve d'audition.

Cette option permettrait, au détriment d'un traitement égalitaire formel des candidats, de renforcer très sensiblement la qualité et le contenu de l'examen oral.

La levée du contingentement au recrutement au grade de chargé de recherche de première classe constituerait également une avancée pour les disciplines médicales, d'autant que la désaffectation des médecins pour les carrières de recherche, impose d'attirer des chercheurs médecins étrangers.

L'Inserm souhaiterait également disposer d'une expertise internationale lors des recrutements, ce que n'autorise pas directement le recrutement par concours à l'aide d'un jury d'admissibilité constitué par l'instance d'évaluation. Ceci renvoi au point suivant.

L'évaluation des travaux de recherche

L'Inserm rejoint pleinement la Cour dans sa recommandation d'une internationalisation des instances d'évaluation. Celle-ci passe inéluctablement par une recomposition de ces instances ménageant une place plus grande au regard extérieur.

La hiérarchie devrait également pouvoir trouver sa place selon une formulation qui responsabilise le directeur d'unité dans son rôle de manager, sans pour autant susciter un " néo-mandarinat ".

Chapitre III

Action sociale et sanitaire

1

Les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés

En 1999, 30 907 demandeurs d'asile ont sollicité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) la protection de la France. Les pays voisins ont enregistré eux aussi en 1999 un nombre élevé de demandes d'asile : 95 113 en Allemagne, 71 315 en Grande-Bretagne, 46 068 en Suisse, 39 299 aux Pays-Bas, 35 778 en Belgique.

Au 31 décembre 1999, 108 102 réfugiés bénéficiaient en France des dispositions protectrices de la convention de Genève du 28 juillet 1951, l'OFPRA ayant accordé 4 659 statuts de réfugié cette année-là.

La Cour a enquêté sur les actions d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés. L'effort financier de l'État à ce titre n'est pas négligeable : au minimum 1 138,3 MF (173 532 716,32 €) identifiés en 1999.

La Cour a constaté que ces actions sont conduites dans un cadre peu lisible : des procédures complexes se superposent, des intervenants multiples se coordonnent mal, les crédits sont dispersés.

Le système d'accueil français se caractérise, de plus, par sa dualité : les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande, comme les réfugiés pendant les six mois qui suivent l'attribution du statut, peuvent soit être hébergés dans un centre où ils sont pris en charge au titre de l'aide sociale obligatoire de l'État, soit percevoir pendant douze mois une allocation d'insertion versée par les ASSEDIC. Mais l'augmentation des demandes et l'allongement des durées de séjour entraînent l'enraiment du dispositif national d'accueil et accentuent les inégalités entre les demandeurs pris en charge dans les centres et les autres.

Les actions conduites pour l'intégration des réfugiés sont, elles aussi, d'une efficacité limitée : la durée moyenne de séjour en centre provisoire d'hébergement est largement supérieure aux six mois prévus, et les revenus des réfugiés qui en sortent ne proviennent d'un emploi que dans une minorité de cas. En outre, les actions de formation qui leur sont proposées souffrent d'un pilotage par deux administrations distinctes et d'une absence d'évaluation des formations dispensées.

Une attention particulière a été portée aux opérations exceptionnelles d'accueil auxquelles la France a dû faire face durant la période examinée par la Cour (1995-1999) et qui ont fait ressortir les limites du système, mais aussi ses points forts.

Au total, il paraît opportun d'engager un réexamen des modalités actuelles de pilotage par l'État du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et d'insertion des réfugiés. Il ne s'agit pas d'un problème strictement français. Le nécessaire réexamen devra donc être effectué dans le cadre de l'Union européenne à la lumière des engagements internationaux pris par la France.

Compte tenu des sommes en jeu (1 138,3 MF en 1999 pour les montants identifiables), la Cour a vérifié les dépenses exposées par l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés de 1995 à 1999, ainsi que les comptes et la gestion de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement public national, et des associations Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et France terre d'asile (FTDA).

Ses observations actualisent, sur un sujet voisin, ses observations précédentes sur « divers aspects de la politique d'intégration des populations immigrées⁶² » ; elles complètent aussi ses observations sur la capacité de l'administration et de ses relais à faire face à des situations d'urgence sociale⁶³ ; elles illustrent enfin la tendance de l'administration à recourir au secteur associatif pour mettre en œuvre une politique sociale dont elle n'a pas toujours les moyens, sans définir pour autant les règles d'un partenariat efficace⁶⁴.

⁶² Cf. rapport public 1997, p. 163.

⁶³ Cf. rapport public 1999, p. 207.

⁶⁴ Voir en 1^{ère} partie, chapitre II, l'observation sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales.

I. – Cadre de l'action de l'État

A. – Des procédures complexes

1. – Les textes

L'article 4 du préambule de la Constitution de 1946 énonce que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». C'est le « droit d'asile constitutionnel ».

La France a ratifié la convention de Genève du 28 juillet 1951 qui, complétée par le protocole de New-York du 31 janvier 1967, offre une protection aux personnes craignant avec raison de subir dans leur pays des persécutions du fait de leur appartenance à une ethnie ou à un groupe social, de leurs opinions politiques ou religieuses. C'est le "droit d'asile conventionnel".

La loi du 11 mai 1998, relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, a assimilé droit d'asile constitutionnel et droit d'asile conventionnel pour les procédures et les droits des bénéficiaires. Elle a aussi introduit un droit distinct « d'asile territorial » au bénéfice de l'étranger qui « établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Parallèlement, une harmonisation des politiques européennes en matière de droit d'asile a été engagée par la convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un membre de la Communauté européenne. Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a inclus le droit d'asile dans les questions d'intérêt commun du « troisième pilier » communautaire sur la justice et les affaires intérieures. Les conclusions du Conseil Européen de Tampere d'octobre 1999 envisagent à terme, comme prévu par le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, une procédure d'asile commune et un statut uniforme dans toute l'Union, les questions d'asile passant alors au premier « pilier » communautaire.

Les modalités d'accueil des demandeurs d'asile en France sont souvent régies par des circulaires. Dans le cas de « l'allocation d'attente », la seule base juridique est même une simple convention

entre l'État et une association⁶⁵. Cette allocation devrait être prévue par un texte réglementaire.

2. – Les procédures et les droits

a) Les demandes d'asile constitutionnel ou conventionnel sont faites le plus souvent dans une préfecture⁶⁶. Sauf dans les cas de refus d'admission⁶⁷, une autorisation provisoire de séjour est délivrée pour un mois afin de permettre au demandeur de déposer une demande à l'OFPRA ; un récépissé de demande de statut lui est alors remis par la préfecture, qui vaut autorisation de séjour de trois mois, renouvelable jusqu'à la réponse définitive de l'OFPRA ou de la Commission des recours des réfugiés, mais qui ne permet pas une activité salariée.

Pour une demande d'asile territorial, l'étranger qui ne s'est pas vu refuser l'admission au séjour⁶⁸ doit déposer un dossier en préfecture. Il est ensuite convoqué pour une audition, à l'issue de laquelle lui sera remis un récépissé valant autorisation de séjour d'un mois, renouvelable jusqu'à décision du ministre de l'intérieur, prise après avis du ministre des affaires étrangères.

Il arrive fréquemment que ces deux procédures – résumées sur le schéma ci-contre⁶⁹ – se succèdent et que les délais se cumulent.

⁶⁵ En l'espèce, le Service social d'aide aux émigrants (SSAE).

⁶⁶ Lorsque la demande d'asile est faite à la frontière, l'étranger est maintenu en zone d'attente pendant qu'il est vérifié que « sa demande n'est pas manifestement infondée » (loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports).

⁶⁷ Demande relevant d'un autre État partie à la convention de Dublin, « clause de cessation » (voir ci-après), menace grave pour l'ordre public, demande frauduleuse, abusive ou dilatoire.

⁶⁸ Trois cas, pour lesquels le Ministre de l'Intérieur statue en urgence, sont prévus par le décret n° 98-503 du 29 juin 1998 : étranger se trouvant au centre de rétention administrative, menace pour l'ordre public, demande de nature abusive, frauduleuse ou dilatoire.

⁶⁹ Schéma établi à partir d'un document publié par le Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile.

schéma

b) S'agissant des droits de l'étranger, certains documents donnent droit uniquement à un séjour limité dans le temps (convocation en préfecture, récépissé de demande d'asile territorial). En revanche, l'autorisation provisoire de séjour ouvre l'accès aux centres d'hébergement du dispositif national d'accueil et le certificat de dépôt d'une demande auprès de l'OFPRA donne droit à l'allocation d'attente⁷⁰ ainsi qu'à l'allocation d'insertion⁷¹, qui ouvre droit elle-même aux prestations d'assurance maladie-maternité du régime général de sécurité sociale. Le certificat de réfugié, délivré par l'OFPRA, entraîne l'attribution d'une carte de résident valable 10 ans qui permet d'exercer une activité professionnelle. Il donne droit à l'assurance maladie-maternité, aux prestations familiales, au RMI, à la prise en charge temporaire dans le dispositif d'accueil et à certaines aides spécifiques. La carte de séjour d'un an avec mention "vie privée et familiale" permet au bénéficiaire de l'asile territorial d'exercer une activité professionnelle.

Pour s'orienter dans ces procédures compliquées, le demandeur d'asile peut recourir aux services d'associations d'accompagnement social et d'assistance juridique des demandeurs d'asile et des réfugiés, subventionnées d'ailleurs à ce titre par l'État, qui a ainsi conclu des conventions avec la Croix-Rouge française (0,7 MF en 1999), notamment « en réponse à la complexité croissante du droit des étrangers », et avec le Secours catholique (0,5 MF).

B. – Des interventions mal coordonnées

L'accueil des demandeurs d'asile est une compétence de l'État. Néanmoins, la question du département de rattachement peut se poser après plusieurs mois de séjour en France. Les dispositifs légaux relatifs à l'accès des enfants des demandeurs d'asile aux prestations de l'aide sociale à l'enfance (ASE) - à la charge des départements - sont dès lors inégalement respectés. Une exacte application des articles 40 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale devrait être assurée.

⁷⁰ Versée en une seule fois par le SSAE (2 000 F par adulte, 700 F par enfant mineur).

⁷¹ Accordée sous conditions de ressources et versée par les ASSEDIC pendant douze mois au plus, sur des crédits du Fonds de solidarité. D'un montant de 59,22 F par jour au 1^{er} janvier 2000 (1 776 F par mois), elle est suspendue pendant le séjour dans un centre du dispositif national pris en charge par l'aide sociale.

Au sein de l'État, cette question relève de plusieurs ministères, dont les actions sont complémentaires et qui sont d'ailleurs représentés au conseil d'administration de l'OFPRA. Les réunions interministérielles ont été fréquentes dans la période récente à propos des évacués du Kosovo et de l'augmentation du nombre des demandes d'asile. Il paraîtrait opportun, sans recréer une coordination interministérielle institutionnalisée⁷², de désigner une administration chef de file, qui devrait être la direction de la population et des migrations.

1. – Le ministère des affaires étrangères

Le ministère des affaires étrangères est concerné au premier chef par la mise en œuvre du droit d'asile.

a) La loi du 25 juillet 1952 confie à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la mission d'instruire les demandes d'asile conventionnel et d'assurer la protection des réfugiés. L'OFPRA tient ainsi l'état civil des 108 102 réfugiés statutaires qui résidaient en France au 31 décembre 1999⁷³.

Au 31 décembre	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de réfugiés (en milliers)	40,0	40,0	38,3	32,3	29,2	25,3	21,3	15,1	8,1

La diminution de l'effectif des réfugiés correspond notamment aux décès, aux naturalisations, aux renoncations au statut et aux retraits de statut.

La demande d'asile accuse de fortes fluctuations, auxquelles les moyens de l'OFPRA ont du mal à s'adapter⁷⁴. Le tableau ci-après résume l'activité de cet établissement public entre 1989, point haut de

⁷² L'expérience faite entre le 14 avril 1983 et le 26 juillet 1986 d'un délégué interministériel aux réfugiés n'a pas eu de suite.

⁷³ A la même date, selon le Haut commissariat pour les réfugiés de l'ONU, l'Allemagne comptait 975 500 réfugiés, la Suède 159 500, le Royaume-Uni 137 000, les Pays-Bas 139 200, la Suisse 82 300.

⁷⁴ Cf. rapport public 1994, p. 19.

la demande d'asile en France⁷⁵ et date d'une réforme de l'OFPRA, et 1999.

Année	Premières demandes	Evolution annuelle	Décisions	Décisions favorables	% accords	% rejets
1989	61 422	+ 78,8 %	31 170	8 570	27,5	72,5
1990	54 813	- 10,8 %	87 352	13 486	15,4	84,6
1991	47 380	- 13,6 %	78 442	15 467	19,7	80,3
1992	28 872	- 39,1 %	36 646	10 266	28,0	72,0
1993	27 564	- 4,5 %	35 489	9 914	27,9	72,1
1994	25 964	- 5,8 %	29 710	6 945	23,4	76,6
1995	20 415	-21,4 %	29 096	4 742	16,3	83,7
1996	17 405	-14,7 %	22 203	4 344	19,6	80,4
1997	21 416	+23,0 %	24 167	4 112	17,0	83,0
1998	22 375	+4,5%	22 405	4 342	19,4	80,6
1999	30 907	+38,1 %	24 151	4 659	19,3	80,7

Ainsi que l'exposait en septembre 1996 à la Cour le ministre des affaires étrangères, « le nombre croissant des demandes d'asile des années 1980 [s'expliquait] d'une part par l'éventail de plus en plus large de pays d'où émanaient des solliciteurs d'asile, et d'autre part par l'interruption du recrutement de main d'œuvre étrangère qui rendait l'asile attractif en devenant un des moyens les plus simples de se maintenir sur le territoire français ». Deux éléments principaux peuvent expliquer la baisse enregistrée entre 1989 et 1996 : le doublement du nombre de décisions de l'OFPRA en 1990 et 1991, qui a pu dissuader certains dépôts de demandes, et la suppression du droit au travail pour les demandeurs d'asile par une circulaire du Premier ministre du 26 septembre 1991.

La reprise du flux des demandes depuis 1997 est significative. En 1999, pour la première fois depuis dix ans, le nombre de nouvelles demandes a été supérieur au nombre de décisions, et les chiffres du premier trimestre 2000 indiquent une poursuite de la hausse. Les chiffres annuels restent toutefois encore sensiblement inférieurs à ceux de 1989 et à ceux de plusieurs pays voisins.

En revanche, le nombre de décisions favorables rendues chaque année a été divisé par trois et demi depuis 1991, et s'est stabilisé entre quatre et cinq mille par an depuis 1995. Le délai moyen d'instruction d'une demande oscille depuis 1994 entre 97 et 167 jours, alors qu'il était indiqué en 1991 que sous l'effet du renforcement des moyens de l'OFPRA, une demande d'asile recevait désormais une réponse sous

⁷⁵ Moins de 2 000 demandes en 1974, près de 20 000 en 1980, 34 352 en 1988.

deux mois en moyenne et que le délai total de traitement du dossier ne dépassait pas six mois en cas de recours. De plus, comme un premier tri permet de traiter rapidement les dossiers manifestement infondés et les procédures prioritaires, les délais peuvent dépasser une année pour les dossiers plus complexes. Malgré cet allongement, la garantie d'un examen approfondi n'est pas assurée : en 1999, 37 % seulement des demandeurs ont été auditionnés par l'OFPRA.

La Cour a constaté que l'Office ne s'est doté que tardivement d'un schéma directeur informatique et des équipements indispensables pour lui permettre de remplir sa mission, bien que des crédits aient été inscrits à cette fin à ses budgets successifs. Une nouvelle augmentation des moyens de l'établissement public a été récemment décidée par le Gouvernement. Mais une meilleure gestion de ceux qui lui sont d'ores et déjà accordés, notamment en matière de personnel, d'informatique, de documentation et de formation, doit également être recherchée.

b) La saisine de la Commission des recours des réfugiés a pour effet de proroger l'autorisation de séjour des demandeurs.

Le nombre des recours devant cette juridiction administrative, qui relève en cassation du Conseil d'État, augmente depuis 1996 : 13 630 cette année-là, 15 687 en 1999. Le nombre d'affaires en instance s'accroît lui aussi de nouveau : 6 857 au 31 décembre 1999 contre 4 043 en 1996. Le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA n'a cessé d'augmenter depuis 1995. Il s'est établi à 9 % environ en 1998 et 1999, mais avec de grandes variations d'une nationalité à l'autre⁷⁶.

Il est indispensable que l'OFPRA diffuse plus largement une analyse de la jurisprudence de la commission et du Conseil d'État auprès des agents qui instruisent les demandes d'asile et qui devraient être invités à appliquer les principes déjà dégagés.

2. – Le ministère de l'intérieur

Pour l'asile territorial, le ministère de l'intérieur est le principal intervenant. Pour l'asile conventionnel, son rôle se situe à la fois à l'arrivée sur le territoire (zones d'attente dans les aéroports, préfectures) et au terme de la procédure, quand le demandeur débouté

⁷⁶ Les requêtes des ressortissants irakiens ont ainsi été accueillies à 46 % en 1999, tandis que celles des ressortissants chinois ou roumains l'étaient à moins de 1 %.

fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire et d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

a) Les demandes d'asile territorial sont en fort développement : 1 339 en 1998, 6 334 en 1999. Leur examen final est centralisé, dans un souci d'harmonisation, à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère. Le pourcentage de décisions favorables a été de 3,6 % en 1998 et de 6,1 % en 1999. Les délais d'examen sont en moyenne de quatre à six mois, alors que l'objectif initial était d'un mois.

b) Les préfetures, en particulier à Paris et dans les départements frontaliers, souffrent de moyens inadaptés à l'augmentation de la demande d'asile. Un demandeur d'asile se voit généralement remettre une convocation pour une date ultérieure : il peut ainsi passer plusieurs mois « sous notice d'asile », statut précaire non prévu par les textes.

c) 11 516 « invitations à quitter le territoire » ont été prononcées en 1998 et 12 624 en 1999 à l'encontre de demandeurs d'asile déboutés, suivant les statistiques du ministère de l'intérieur. L'enchaînement des recours, les changements d'adresse et le non-recoupement des fichiers (OFPRA, préfetures, dispositif national d'accueil) ne facilitent pas le suivi de la situation administrative des intéressés.

Le nombre de demandeurs d'asile déboutés qui sont effectivement reconduits à la frontière n'est pas connu non plus. Le ministère de l'intérieur ne dispose en effet que d'un état global des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, qu'ils concernent ou non des demandeurs d'asile : 33 378 arrêtés de l'espèce ont été signés en 1999, 5 144 ont été exécutés. Il convient, toutefois, de tenir compte des départs spontanés.

3. – Le ministère de l'emploi et de la solidarité

Le ministère de l'emploi et de la solidarité assure la prise en charge des demandeurs d'asile et conduit des actions d'intégration, essentiellement de formation, en direction des réfugiés. La direction principalement concernée de ce ministère est la direction de la population et des migrations, dont les moyens en personnel consacrés aux demandeurs d'asile et réfugiés se réduisent à un bureau de trois personnes. Elle s'appuie sur des établissements publics sous sa tutelle et surtout sur des associations.

a) Les deux principaux établissements publics intervenant dans ce domaine sont l'Office des migrations internationales (OMI) et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS). Les missions de ces deux établissements publics gagneraient toutefois à être précisées, car elles ne comprennent pas formellement le domaine des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le recours au FAS et à l'OMI résulte donc plus de facilités budgétaires⁷⁷ que d'une utilisation rationnelle des compétences.

C'est le FAS qui verse depuis 1997 la subvention de fonctionnement du Service social d'aide aux émigrants (100 MF) et qui finance la mission de coordination de la formation dans le dispositif national d'accueil que le ministère a confiée à la Cimade (1,5 MF)⁷⁸.

Pour sa part, l'OMI organise et finance depuis juillet 1999 l'accueil des conjoints et familles de réfugiés, sous la forme de « plates-formes » auxquelles participe le SSAE. C'est aussi l'OMI qui a financé visites médicales, formations linguistiques, aides au retour et « voyages exploratoires » pour les évacués du Kosovo, ainsi que la mise à disposition de personnels pour l'examen des demandes d'asile au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'intérieur.

D'autres organismes interviennent pour certaines prestations : l'allocation d'insertion est versée par l'intermédiaire des ASSÉDIC, grâce à des ressources provenant du Fonds de solidarité, établissement public financé par la contribution exceptionnelle de solidarité des agents publics et par une subvention imputée au budget de l'emploi ; la rémunération des réfugiés stagiaires de la formation professionnelle est le plus souvent versée par le CNASEA⁷⁹, établissement public qui reçoit à cette fin des fonds de l'État.

b) Des associations remplissent de longue date des missions de service public dans le cadre de conventions passées avec la direction de la population et des migrations : France Terre d'asile (FTDA)

⁷⁷ Le FAS était, lors de l'enquête de la Cour, principalement financé par la Caisse nationale d'allocations familiales, et les ressources de l'OMI proviennent essentiellement de taxes et redevances diverses.

⁷⁸ Le ministère a indiqué à la Cour que la subvention de la Cimade serait en 2001 imputée au budget de l'État. Déclarée avec le nom de "Comité inter-mouvements auprès des évacués", l'association se nomme depuis 1997 "Cimade, service œcuménique d'entraide". L'usage s'est établi de la désigner comme "la" Cimade.

⁷⁹ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

coordonne et anime l'ensemble du dispositif national d'accueil, la Cimade coordonne la formation dans ce dispositif, l'Entraide universitaire française (EUF) verse des bourses pour l'enseignement supérieur, l'Association pour l'accès aux soins et l'insertion des réfugiés et des exclus (ASIRE) a pris le relais d'une autre association, Santé et communication - en règlement judiciaire - notamment pour attester que les examens médicaux prévus par la loi ont été pratiqués à l'entrée dans le dispositif d'accueil.

Le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) occupe une place à part : section française du Service social international (SSI), organisation non gouvernementale, cette association est présente sur le territoire, avec un effectif de 417 personnes, à travers 7 services régionaux et 47 bureaux départementaux. Reconnue d'utilité publique en 1932, elle assure un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France, notamment les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Outre le versement de l'allocation d'attente à tous les demandeurs d'asile (25 127 bénéficiaires en 1999) et d'aides d'urgence aux réfugiés après étude des cas sociaux, le SSAE intervient spécialement en faveur des mineurs isolés (environ 200 demandes d'asile par an) et s'efforce de trouver, en liaison avec les services de l'État, des collectivités locales et d'autres associations, des solutions d'hébergement provisoire pour les demandeurs d'asile démunis, notamment les familles.

Dans la mesure où le SSAE est presque exclusivement financé sur fonds publics⁸⁰, tandis que ses missions sont fixées par l'État à travers des conventions, la question du maintien de son statut associatif peut être posée. L'étude de son adossement à un établissement public, tel l'OMI que le SSAE assiste déjà dans les plates-formes d'accueil, pourrait opportunément être approfondie.

Le recours à des associations pour remplir les missions de l'État suppose une définition du rôle de chaque intervenant. Le protocole d'accord entre associations accompagnant la mise en place du dispositif national d'accueil fixait une répartition des tâches qui reste peu nette : ainsi le SSAE intervient de plus en plus pour les demandeurs d'asile ; FTDA gère elle-même quatre centres d'hébergement (23,7 MF en 1998) correspondant à chaque type de

⁸⁰ Les cotisations ne représentaient en 1999 que 10 680 F sur un total de ressources de plus de 100 MF.

populations accueillies dans ce dispositif national d'accueil ; la Cimade fait fonctionner à Massy le seul centre d'hébergement à ne pas relever de la commission nationale d'admission (5,32 MF en 1999) et elle est elle-même organisme de formation (2,29 MF en 1998 pour son centre de Paris).

Faute de comptabilité analytique exploitable, les documents financiers de plusieurs de ces associations ne permettent pas toujours de distinguer quelles subventions servent à financer quelles activités. La Croix-Rouge française a exposé, pour sa part, à la Cour que la procédure des fonds dédiés prévue par la nouvelle réglementation comptable de 1999 devrait lui permettre à compter de l'exercice 2001 de « répondre aux problèmes de traçabilité des différentes subventions en provenance du ministère des affaires sociales et de la solidarité ».

Un contrôle rigoureux par le ministère en charge des affaires sociales de l'exécution des conventions avec ces associations nécessiterait l'utilisation d'un identifiant normalisé permettant de recenser l'ensemble des concours apportés par l'État à un même bénéficiaire.

C. – Un budget éclaté

1. – Les montants identifiables

L'effort financier global consenti par l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés et la formation de ces derniers est difficile à préciser. Quelques lignes budgétaires sont identifiées : le dispositif national d'accueil, les aides en espèces, le volet réfugiés du programme IRILL⁸¹. D'autres intitulés de chapitres ou d'articles sont moins précis : « actions en matière de population et d'intégration des migrants étrangers et des réfugiés » pour les formations financées par la direction de la population et des migrations, « demandeurs d'asile, réfugiés, apatrides et rapatriés » pour l'allocation d'insertion.

De plus, les modifications de la nomenclature budgétaire rendent les comparaisons pluriannuelles peu significatives ; des incertitudes pèsent sur certains montants, ceux des rémunérations versées par le CNASEA aux réfugiés stagiaires de la formation

⁸¹ Programme pour l'insertion, la réinsertion et la lutte contre l'illettrisme qui vise trois publics : les personnes en situation d'illettrisme, les détenus et les réfugiés.

professionnelle notamment ; le nombre des organismes financeurs est élevé ; il n'y a pas de maître d'œuvre unique.

La majeure partie des dépenses identifiables concerne les demandeurs d'asile puisque les réfugiés relèvent largement du droit commun. Le tableau ci-après en tente une synthèse, nécessairement partielle :

en millions de francs

Nature	1998	1999	Commentaires
OFPRA - CRR	92,64	106,30	Compte financier en 1998, budget modifié en 1999
<u>Budget Santé et solidarité</u>			
DNA	304,52	498,98	Dépenses nettes
Allocation d'attente	18,83	50,43	Dépenses nettes
Aides en espèces	8,53	7,50	Bourses EUF et aides diverses SSAE
Subventions non déconcentrées aux associations	10,84	10,74	Partie du chapitre 47-81, article 20
Formations DPM	26,46	24,78	Partie du chapitre 47-81, article 30 (y compris FSE)
<u>Budget Emploi</u>			
Volet réfugiés du programme IRILL	16,80	17,11	Dépenses nettes (y compris FSE)
Allocation d'insertion (en partie budget de l'État)	234,10	334,28	Estimation : 99 % des montants comptabilisés par l'UNEDIC (rapatriés, apatrides réfugiés et demandeurs d'asile)
CNASEA (budget de l'État)	31,26	24,57	Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (hors rémunérations versées par les ASSEDIC)
FAS	33,48	34,82	Subvention SSAE (estimation : un tiers) et mission Cimade
OMI	-	24,13	Mise à disposition de personnel (asile territorial) et interventions Kosovo
TOTAL	777,46	1 133,64	

Les estimations ci-dessus, qui aboutissent à des montants non négligeables, agrègent des éléments hétérogènes quant à la population concernée et à la nature des dépenses. Elles ne tiennent pas compte des crédits éventuellement affectés aux actions en direction des demandeurs d'asile ou des réfugiés par les autres ministères (en particulier affaires étrangères, intérieur, justice, éducation nationale, logement), les autres directions du ministère de l'emploi et de la solidarité, les organismes sociaux ou les collectivités territoriales, ni des subventions de l'Union européenne ou des organisations internationales.

2. – L'adaptation des dépenses à l'évolution des flux

L'enquête n'a pas fait apparaître de problème de trésorerie ou de droit budgétaire pour le versement de l'allocation d'insertion par les ASSEDIC, ou pour celui des rémunérations des réfugiés stagiaires de la formation professionnelle par le CNASEA ou par les ASSEDIC.

En revanche, les dépenses réglées directement par l'État s'adaptent moins aisément à l'évolution du nombre de décisions. C'est le cas du dispositif national d'accueil dans son ensemble qui ne peut faire preuve de souplesse qu'en s'appuyant sur la trésorerie des associations gestionnaires. La mise en place des financements pour l'accueil des évacués du Kosovo a ainsi nécessité des virements de crédits et la loi de finances rectificative⁸² ; elle n'est donc intervenue qu'avec un certain retard. En juillet 2000, c'est une loi de finances rectificative qui, devant l'engorgement du dispositif, a ouvert les crédits permettant la création de 1 000 places supplémentaires pour l'accueil des demandeurs d'asile.

Il a été constaté de même que l'OFPRA n'a pas su se doter d'une gestion prévisionnelle de ses effectifs lui permettant d'ajuster ses moyens aux fluctuations de sa charge de travail, alors même que la création de corps de fonctionnaires propres à l'office rend la gestion de ses ressources humaines plus complexe et plus rigide.

II. – Accueil et hébergement

A. – Des principes originels remis en cause

a) Les principes sur lesquels se fonde le dispositif national d'accueil ont été fixés au moment de l'arrivée des réfugiés du Sud-Est asiatique, à partir de 1975, en tirant les leçons de l'accueil des réfugiés d'Amérique latine de 1973. Plus de 90 % des demandeurs obtenaient alors le statut de réfugié et tout arrivant était autorisé à exercer une activité professionnelle.

Le décret du 15 juin 1976 a permis aux personnes démunies attendant l'attribution du statut de réfugié et à leurs familles d'être prises en charge au titre de l'aide sociale dans les centres d'hébergement.

⁸² Cf. rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999, p. 346.

b) A partir du milieu des années 80, l'origine des demandeurs d'asile s'est diversifiée, et les centres provisoires d'hébergement (CPH) ont progressivement obtenu un agrément pour toutes les nationalités. Le principe resté en vigueur est celui d'une répartition sur tout le territoire, dès l'arrivée en France. Pour faciliter l'adaptation rapide aux besoins devaient être conventionnés des établissements sous-utilisés tels que des foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants.

Les demandeurs d'asile ont continué pendant quelques années à être autorisés à exercer une activité professionnelle. Jusqu'en 1991, l'appellation « réfugié » s'appliquait également aux demandeurs d'asile. L'allocation d'insertion continue d'ailleurs à ne pas distinguer entre demandeurs d'asile et réfugiés (articles L. 351-9 et R. 351-10 du code du travail).

c) Une circulaire du ministère des affaires sociales et de l'intégration du 19 décembre 1991 a réservé l'accès des centres provisoires d'hébergement « aux seuls réfugiés qui ont vocation, par le statut qui leur a été reconnu, à demeurer durablement en France ». Pour les demandeurs d'asile, « la suppression de l'autorisation automatique de travail » par la circulaire du Premier ministre du 26 septembre 1991 a conduit à créer des « structures d'accueil particulières » : les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA).

La différence de traitement était fondée sur le double constat que le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié était passé de 77 % en 1981 à 15 % en 1990 et que les demandes d'asile étaient traitées en deux mois - en six mois en cas de recours. Les données relatives aux délais ont largement évolué depuis 1991, sans que le système ait été repensé.

B. – Des résultats inégaux

1. – L'état du dispositif national d'accueil

L'admission des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le dispositif national d'accueil est décidée par une commission nationale d'admission, présidée par un représentant de la direction de la population et des migrations. France terre d'asile en assure le

secrétariat. La constitution de quatre commissions départementales a toutefois été autorisée⁸³.

L'accès à un dispositif financé au titre de l'aide sociale est réservé aux demandeurs d'asile et réfugiés qui déclarent sur l'honneur ne disposer « ni de ressources ni de logement ». Si la vérification de la qualité de demandeur d'asile ou de réfugié - subordonnée au dépôt effectif d'un dossier à l'OFPRA ou à l'octroi du statut - est relativement aisée, la situation sociale doit faire l'objet, aux termes des instructions du ministère, d'un « véritable diagnostic » portant sur « la réalité du besoin et la pertinence de la solution d'hébergement envisagée ». Depuis 1999, le service social d'aide aux émigrants (SSAE) siège à cette fin à la commission nationale d'admission.

Le dispositif national d'accueil se compose de deux « centres de transit » de 126 places au total, de 63 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (3 781 places), de 28 centres provisoires d'hébergement (1 018 places) et depuis fin 1999 d'un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile de 30 places. L'ensemble totalisait 4 955 places à la date de l'enquête. En 1999, 3 932 nouvelles personnes ont été admises dans le dispositif.

Les établissements du dispositif national d'accueil sont juridiquement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), régis par l'article L. 185 du code de la famille et de l'aide sociale. Gérés dans leur très grande majorité par des associations, ils voient leur activité coordonnée et animée par France terre d'asile, conventionnée à cet effet par le ministère (7,03 MF en 1999). FTDA intervient également dans les centres à titre d'expert pour le compte de la direction de la population et des migrations et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), et organise l'acheminement des futurs résidents vers les centres.

2. – Les coûts d'hébergement

Les frais de fonctionnement des centres sont pris en charge par le budget de la santé et de la solidarité au moyen de crédits qui sont déconcentrés au niveau des DDASS⁸⁴. Le financement de chaque établissement est assuré par une dotation globale annuelle, fixée par arrêté préfectoral. Le coût annuel de la place (rapport entre les charges

⁸³ Alpes-Maritimes, Gironde, Bas-Rhin, Rhône, à la date de l'enquête.

⁸⁴ Jusqu'en 1999, chapitre 46-23, article 21 ; depuis 2000, chapitre 46-81, article 60.

brutes constatées et la capacité moyenne agréée) était en 1996, année la plus récente sur laquelle des données étaient disponibles à la date de l'enquête, de 55 532 F en centre d'accueil pour demandeurs d'asile et 65 855 F en centre provisoire d'hébergement.

Le coût journalier, calculé en rapportant les charges brutes constatées aux journées réalisées, s'établissait en moyenne au même moment à 166 F en centre d'accueil et 239 F en centre d'hébergement. Des variations significatives étaient toutefois enregistrées par rapport à ces moyennes : 75 % des centres d'accueil avaient un coût journalier compris entre 130 F et 200 F, mais le coût journalier des centres d'hébergement variait du simple au quadruple selon les établissements.

Les facteurs susceptibles d'expliquer de telles différences sont multiples : localisation des centres, coûts de personnel, type de restauration. Intervient également le montant des allocations journalières et des pécules versés aux résidents, qu'une circulaire du 29 mars 2000 tend à uniformiser en les remplaçant par une allocation sociale globale. Enfin, l'enquête a fait apparaître que la participation au coût de leur hébergement des réfugiés bénéficiaires du RMI demeure inégale, bien qu'elle ait été prévue par une instruction de juin 1994, qui soulignait l'intérêt du dispositif RMI pour développer l'autonomie des réfugiés hébergés. Des redressements apparaissent indispensables sur ces différents points. Ils devraient faire l'objet d'une attention particulière des DDASS, dont l'enquête a montré qu'elles n'apportent pas toutes la même diligence au contrôle des éléments des dotations globales.

3. – L'engorgement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile

Le nombre de places en centre d'accueil a été plus que doublé depuis leur création, passant de 1 829 en 1992 à 3 781 en 1999. Le nombre des nouveaux demandeurs d'asile accueillis n'a pourtant pas augmenté dans la même proportion et a même diminué ces deux dernières années : les entrées ont été de 2 692 en 1999, contre 3 054 en 1997 alors qu'il n'y avait à cette date que 3 470 places de centre d'accueil.

a) Cet engorgement du système tient à l'allongement des durées de séjour, qui résulte lui-même des délais d'instruction de l'OFPRA et de la commission des recours et de la difficulté qu'ont les

gestionnaires de centres, les DDASS et les préfectures à faire respecter les règles de sortie. L'accroissement de la capacité d'accueil entre 1994 et 1998 (+ 63,5 %) a dès lors été totalement absorbé par l'allongement de la durée moyenne de séjour, qui est passée de 287 à 477 jours (+ 66,2 %).

Diminuer les durées de séjour, et pour cela raccourcir les délais d'instruction des demandes, apparaît comme une nécessité absolue afin de restaurer la fluidité du dispositif d'accueil.

b) S'agissant de la sortie des centres, la proportion de déboutés qui se maintiennent en centre plus d'un mois après une notification de rejet a représenté, selon les statistiques de FTDA et du ministère chargé de la solidarité, entre 5 et 10 % de la capacité totale des centres depuis 1995, alors qu'un demandeur d'asile ne peut en principe demeurer en centre d'accueil après jugement de la commission de recours. Cette situation est donc contraire aux instructions adressées aux préfets par les ministres de l'intérieur et des affaires sociales le 14 décembre 1992, rappelées le 8 juillet 1999 et le 29 mars 2000, qui soulignent la nécessité d'une préparation à la sortie des centres et prescrivent de notifier sans délai les invitations à quitter le territoire français. Le ministère de l'intérieur a exposé à la Cour que la mise à exécution des mesures d'éloignement est souvent difficile en l'absence de documents de voyage ou du fait de pressions locales d'associations.

Il ressort aussi de l'enquête que les DDASS, sollicitées pour de multiples priorités, ne placent pas au premier rang de celles-ci le suivi de l'occupation des centres, alors même que l'association que l'État a chargée d'animer le dispositif national d'accueil (FTDA) n'a pas la couverture nationale nécessaire⁸⁵.

4. – Les exclus du dispositif

Dans la conception d'origine, les demandeurs d'asile devaient pouvoir être tous accueillis en centres de transit avant de rejoindre le plus tôt possible leur famille ou un centre d'hébergement. Mais aujourd'hui, certains demandeurs d'asile, même parmi les plus démunis, n'auront jamais accès au dispositif national. De 1995 à 1998, 15 % seulement des demandeurs d'asile remplissant les critères ont pu

⁸⁵ La Cour a constaté qu'il ressort des comptes de FTDA que l'action de ses comités locaux est plus que restreinte.

être admis en centre d'accueil. De plus, les postulants prioritaires⁸⁶ qui accèdent au dispositif ne le font qu'au terme d'un délai qui atteignait 13 semaines à la fin de 1998 pour l'admission en centre d'accueil. La liste d'attente était de 3 800 demandes à la fin du premier semestre 2000.

Une partition s'opère ainsi entre les demandeurs pris en charge par le dispositif national d'accueil, pour lesquels la dépense annuelle de l'État s'élève à environ 55 000 F par personne - soit 220 000 F pour un couple et deux enfants - et ceux qui en sont exclus, pour lesquels elle est inférieure à 44 000 F pour un couple de demandeurs d'asile ayant deux enfants⁸⁷.

De surcroît, alors que le taux d'obtention du statut de réfugié a oscillé entre 16,3 % et 23,4 % sur la période 1994-1999 pour l'ensemble des demandeurs d'asile, la proportion des décisions favorables a été deux fois plus élevée (de 31,3 % à 48,3 %) pour ceux d'entre eux qui étaient pris en charge par le dispositif national.

Étant rappelé que seule une minorité de demandeurs d'asile sollicite l'admission en centre d'accueil, la poursuite d'une politique d'accueil implique que l'État prenne les dispositions propres à réduire fortement la liste d'attente ou qu'il engage un réexamen du dispositif des aides en espèces, en ce qui concerne notamment la durée de versement, le montant de l'allocation d'attente et la prise en compte des charges de famille.

5. – Le recours à d'autres dispositifs

Les demandeurs d'asile non hébergés par le dispositif national reçoivent une allocation d'insertion (1 776 F par mois). Les demandeurs non reconnus (demandes d'asile territorial, convocations Dublin, notice d'asile, demandes de réexamen), et ceux dont les droits à l'allocation d'insertion sont épuisés, ne reçoivent aucune aide financière.

Les CHRS et les lieux d'accueil d'urgence, détournés de leur vocation première, voient en conséquence affluer des demandeurs d'asile qui ne peuvent être hébergés en centre d'accueil. Des

⁸⁶ Primo-arrivants, familles avec enfants en bas âge, jeunes majeurs isolés, demandeurs ayant des problèmes de santé, femmes seules, personnes qui ont demandé une réouverture des droits sur la base d'éléments nouveaux.

⁸⁷ Sur la base de deux allocations d'insertion.

dispositifs de dépannage sont aussi mis sur pied au niveau local, en priorité pour les familles, avec l'aide sociale à l'enfance, les centres communaux d'action sociale et des associations caritatives.

Certains de ces dispositifs improvisés sont pérennisés grâce à l'aide de l'État, comme c'est le cas pour le centre ouvert à Sangatte (Pas-de-Calais) par la Croix-Rouge qui accueille principalement des clandestins refoulés à l'entrée du tunnel⁸⁸. D'autres initiatives ont été en revanche abandonnées, car elles avaient un effet d'appel ; ce fut le cas en 1999 à Grenoble où le centre d'accueil offrait 30 places mais où 230 demandeurs d'asile étaient hébergés soit au centre d'accueil municipal, soit en hôtel avec l'aide sociale à l'enfance, ou dans des dispositifs exceptionnels financés par l'État, le département et le CCAS, si bien qu'il a été décidé d'offrir aux nouveaux demandeurs d'asile des billets de train pour d'autres villes.

6. – L'aide médicale

Plusieurs associations subventionnées interviennent au titre de l'aide médicale aux demandeurs d'asile et réfugiés. La plus importante, le Comité médical pour les exilés (COMEDE), a disposé en 1999 d'un budget de l'ordre de 10,3 MF, dont 1,8 MF émanant de deux directions distinctes du ministère de l'emploi et de la solidarité (direction générale de la santé, direction de la population et des migrations). Le ministère a exposé à la Cour qu'il serait « illusoire de penser que le resserrement des dispositions sur l'accès aux soins ne comporte pas de failles liées aux lenteurs de l'affiliation, à la complexité des situations juridiques auxquelles les structures privées et publiques de soins sont mal préparées, à la situation psychologique fragile de personnes déplacées ignorant leurs droits », et en outre que les missions des structures de médecine de précarité devraient être adaptées à la mise en œuvre de la couverture maladie universelle.

⁸⁸ Financement en partie sur les crédits du dispositif national, en partie sur les crédits pauvreté-précarité de la direction générale de l'action sociale.

III. – Formation et intégration

A. – Les insuffisances du dispositif national d'accueil et de ses palliatifs

Au fil des années, et alors que son objectif initial était l'intégration des réfugiés, la priorité du dispositif national est ainsi devenue l'accueil, d'une partie seulement, des demandeurs d'asile.

a) Le nombre de places en centres provisoires d'hébergement a diminué : de 3 170 en 1991 à 1 063 en 1999 ; les centres n'accueillent plus que 30 % des nouveaux réfugiés statutaires.

Un effet de filière apparaît aussi : les CPH accueillent en priorité les réfugiés statutaires qui étaient déjà pris en charge dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Comme pour ceux-ci, la durée moyenne de séjour en centre d'hébergement tend à s'allonger, ce qui nuit ici aussi à la fluidité du système : 226 jours en 1994, 274 jours en 1998, soit plus de neuf mois. Elle atteint près d'un an dans certains des centres contrôlés, alors qu'un réfugié statutaire ne peut en principe rester en centre provisoire d'hébergement que six mois, durée renouvelable une fois par décision de la DDASS sur demande motivée du gestionnaire du centre. Mais les DDASS suivent peu, en pratique, l'occupation des CPH. La procédure d'autorisation de la prolongation du séjour n'a ainsi jamais été mise en œuvre dans l'Essonne : au CPH de Massy par exemple, 27 des 57 résidents présents en janvier 2000 étaient entrés plus de six mois auparavant.

La durée cumulée de prise en charge par le dispositif national peut atteindre désormais 25 mois, ce qui ne favorise pas ensuite une démarche d'autonomie.

Alors qu'une place en CPH revient annuellement à 65 855 F, seulement 28 % des isolés et 42 % des familles sont sortis du dispositif national en 1996 en ayant un revenu et un logement, selon une étude réalisée par la direction de la population et des migrations. 73 % des personnes déclarées comme touchant un revenu sont en fait bénéficiaires du RMI, selon une autre étude de 1997.

b) Les réfugiés dits « en milieu ouvert », c'est-à-dire non hébergés en centre provisoire, ont accès à quelques aides résiduelles : des associations, avec l'aide de subventions de l'État, proposent

conseils et soutien ; le CAEIR⁸⁹, en plus des aides d'urgence qu'il accorde, organisait ainsi des « chantiers » avec des contrats à mi-temps réservés à des intellectuels réfugiés, mais leur nombre a été progressivement réduit à neuf à la demande de la direction de la population et des migrations (0,84 MF en 1999) ; le SSAE attribue des aides en espèces, versées en une seule fois et dont le montant global peut atteindre une mensualité du RMI, pour faire face à des situations d'urgence, faciliter l'accès au premier logement dans l'attente du versement de l'aide personnalisée au logement ou, plus rarement, l'accès à une formation.

La règle est que le réfugié, qui dispose d'une carte de résident, se voit ouvrir les dispositifs de droit commun, et doit pouvoir effectivement y accéder.

B. – Les limites des formations spécifiques

Les actions spécifiques destinées à favoriser l'intégration des réfugiés sont des actions de formation linguistique et d'adaptation professionnelle. Les demandeurs d'asile, qui ne sont pas destinés à rester en France, ne peuvent bénéficier, pour leur part, que d'activités « occupationnelles », sauf interventions de bénévoles dans les centres d'accueil pour une initiation au français.

1. – La conduite des actions

a) Pour les réfugiés statutaires ayant droit à une formation, la multiplicité des intervenants rend le système peu lisible : depuis 1992, les DDASS financent les formations pour les réfugiés hébergés par l'État en CPH et « de façon exceptionnelle » pour les réfugiés en milieu ouvert ; la formation des réfugiés en milieu ouvert relève aussi de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dans le cadre du programme général IRILL (insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme) dans trois régions⁹⁰ (19,4 MF en 1999) ; les crédits de la DGEFP et, depuis 1995, ceux de la direction de la population et des migrations sont abondés de fonds de concours du fonds social européen pour les formations en milieu ouvert⁹¹ ; pour

⁸⁹ Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés (créé en 1951).

⁹⁰ Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

⁹¹ Objectif 3, mesure 17, du FSE : actions d'insertion professionnelle en faveur des réfugiés statutaires en risque d'exclusion.

les stages ouvrant droit à une rémunération l'agrément doit être donné par la direction régionale du travail ; l'association Entraide universitaire française est subventionnée (2,5 MF en 1999) pour verser des bourses aux réfugiés étudiants de l'enseignement supérieur.

La Cimade intervient à plusieurs titres : comme formateur dans le centre d'hébergement de Massy, qu'elle gère elle-même et pour lequel elle a passé une convention avec la DDASS de l'Essonne (4,38 MF de dotation globale de fonctionnement en 1999), comme coordonnateur de l'ensemble des formations dispensées dans les CPH, dans le cadre d'un protocole d'accord de 1993, reconduit en 1997, avec le ministère et le FAS (1,5 MF en 1999), comme formateur en milieu ouvert à Paris, conventionnée à ce titre par la DDASS de Paris (0,52 MF en 1998), et enfin comme concepteur de référentiels pour les formateurs.

Le ministère a indiqué à la Cour que les crédits IRILL destinés aux réfugiés seraient inscrits en 2001 au fascicule budgétaire de la santé et de la solidarité. Cette mesure donnerait à la direction de la population et des migrations la responsabilité de l'ensemble des actions de formation. Il serait opportun que les crédits en cause puissent néanmoins être délégués aux services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour faire bénéficier les actions destinées aux réfugiés de la compétence de ces services en matière de formation professionnelle.

b) L'enquête sur le volet « réfugiés » du programme IRILL a fait apparaître que les organismes de formation n'affectent, en moyenne, que les deux tiers des crédits à l'objet même de leur mission, et que certains emploient une part importante des subventions au financement de leur structure. Ce sont les organismes de formation eux-mêmes qui vérifient les acquis en fin de stage. Les directions régionales n'exercent pas de contrôle sur les éléments du montant de la subvention autres que le nombre de stagiaires. Le cas d'une association de formation pour réfugiés qui, après avoir repris en 1995 l'activité d'une autre association dissoute, recevait la moitié des crédits en Ile-de-France (6,5 MF en 1997) et a dû à son tour déposer son bilan en 1998, met en évidence la nécessité d'effectuer des contrôles lorsque les subventions représentent l'essentiel des ressources de l'organisme.

2. – Les résultats

a) Les résultats en terme d'intégration professionnelle des réfugiés ne sont pas à la hauteur des efforts déployés. Une étude de la Cimade a montré en 1999 que, sur un échantillon de 628 demandeurs d'emploi sortis de formation en 1998, seuls 144 avaient trouvé un emploi (dont 26 seulement en CDI). L'interprétation des chiffres est délicate et la CIMADE elle-même, se fondant plutôt sur ceux de la période 1994-1996, juge que « au vu de ce qui se passe dans bien d'autres dispositifs de formation, on peut estimer que le résultat est loin d'être décevant ».

S'agissant des formations « en milieu ouvert », plusieurs bilans indiquent que, dans certains stages, la plupart des réfugiés qui les ont suivis étaient déjà en France depuis plusieurs années. Tel stage dans l'Essonne en 1996 comprenait un tiers de stagiaires présents en France depuis 15 ans ; tel autre à Paris comprenait en 1997 un quart de stagiaires présents depuis plus de dix ans.

b) Les explications peuvent être cherchées dans l'absence de recensement des besoins, la confusion entre formation linguistique et formation professionnelle, la pratique de la reconduction des crédits et des stages d'une année sur l'autre, sans contrôle suffisant et sans réelle évaluation des résultats.

S'il est clair qu'une formation rapide au français est indispensable à l'intégration d'un réfugié, les formations professionnelles rémunérées devraient être réservées aux demandeurs d'emploi et intégrées dans un réel parcours d'insertion professionnelle. Les services déconcentrés du travail et des affaires sociales, l'ANPE, le SSAE, les centres provisoires d'hébergement et les organismes de formation devraient coordonner davantage leurs interventions et donner la priorité aux réfugiés nouvellement arrivés en France.

IV. – Opérations exceptionnelles

Le dispositif actuel a été mis en place à l'occasion d'opérations exceptionnelles : arrivée de 6 à 8 000 réfugiés d'Amérique latine de novembre 1973 à janvier 1974, exode de 65 000 réfugiés du Sud-Est asiatique entre le 15 mai 1975 et la mi-décembre 1979. Depuis lors ont été accueillis 589 Albanais à l'été 1990, 600 Kurdes irakiens entre 1990 et 1992, environ 2 400 Bosniaques entre la fin de 1992 et le début de 1994, 126 Rwandais en 1994. Les adultes ainsi accueillis ont

pour la plupart bénéficié rapidement du statut de réfugié, ce qui a facilité une intégration par l'emploi.

En revanche, pour les deux opérations exceptionnelles réalisées dans la période examinée par la Cour, les arrivants n'ont pas bénéficié du statut de réfugié.

A. – Les demandeurs d'asile roumains en 1995 et 1997

A partir de l'automne 1994, le nombre de demandeurs d'asile roumains dans le Rhône et à Lyon a crû fortement, à la suite notamment de la fermeture des services de domiciliation d'associations parisiennes. Entre 1994 et 1997, il a augmenté de 12,5 % alors que le nombre total de demandeurs d'asile en France diminuait de 17,5 %. L'arrivée massive de familles pour lesquelles aucune structure d'accueil d'urgence n'était prévue a conduit à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux et à mettre à leur disposition des moyens d'hébergement exceptionnels. Au cours de l'année 1995, les crédits spécifiquement délégués par la direction de la population et des migrations pour cette opération se sont élevés à 14,93 MF. Il est apparu que ces demandeurs d'asile cherchaient à demeurer en France le plus longtemps possible en vue de se constituer un pécule.

Le phénomène s'est reproduit durant l'été et l'automne 1997. Les opérations d'hébergement d'urgence ont alors mis à contribution les départements voisins. Les crédits spécifiques délégués pour cette deuxième vague se sont, au total, élevés à 21,05 MF en 1997 et 1998. Les dépenses engagées par les associations au titre de la deuxième opération ont été vérifiées par la DDASS du Rhône.

Le phénomène ne s'est plus reproduit ensuite. La loi du 11 mai 1998 soumet, en effet, à la procédure accélérée d'examen prioritaire par l'OFPRA - sans admission au séjour ni appel suspensif - les ressortissants des pays, dont la Roumanie, auxquels la clause de cessation est appliquée⁹². Ils se voient notifier une mesure d'éloignement dès la décision de rejet de l'OFPRA.

⁹² La clause de cessation, prévue par la Convention de Genève, permet de retirer le statut de réfugié lorsque les circonstances ayant entraîné la reconnaissance de la qualité de réfugié ont cessé. Elle est appliquée à ce jour par la France à dix pays.

B. – Les personnes évacuées du Kosovo en 1999

La France a participé, entre le 18 avril et le 25 juin 1999, à l'évacuation de réfugiés kosovars des camps de Macédoine. 6 400 personnes ont été accueillies sous l'égide du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations-Unies (HCR) en fonction de trois critères : présence de membres de la famille en France, liens culturels avec la France, vulnérabilité. D'autres Kosovars ont rejoint la France par leurs propres moyens, s'ajoutant à ceux arrivés avant l'engagement des forces de l'OTAN. Au total, près de 12 000 personnes ont à ce titre trouvé refuge en France.

a) Le consensus s'étant fait sur le caractère temporaire du séjour des Kosovars considérés, le statut de réfugié ne leur a pas été accordé d'emblée. Un statut spécifique, qui s'en rapprochait beaucoup, a toutefois été défini par différents télégrammes et circulaires.

Tous les "ressortissants issus de la communauté albanaise du Kosovo" pouvaient bénéficier, au titre d'une décision du ministre de l'intérieur du 15 avril 1999, d'une autorisation provisoire de séjour (APS) de trois mois. À l'échéance, les évacués se voyaient délivrer une carte de séjour temporaire d'un an portant la mention "salarié", les personnes arrivées d'elles-mêmes une APS de six mois avec autorisation provisoire de travail. Les uns et les autres bénéficiaient d'une couverture médicale par l'assurance personnelle dès la délivrance de la première APS. Les prestations familiales leur étaient ouvertes à la délivrance de la deuxième APS ou de la carte de séjour temporaire. A la différence des réfugiés statutaires, les Kosovars ne pouvaient pas bénéficier du RMI.

b) Parallèlement aux missions assumées par les associations spécialisées dans l'urgence (accueil à l'aéroport, repas, interprétariat par exemple), la direction de la population et des migrations a mis en place, dès le mois d'avril 1999, des structures ad hoc placées sous la tutelle des DDASS. Le prix de journée était fixé à 155 F par jour et par personne alors que le dispositif national d'accueil fonctionne en principe sur la base d'une dotation globale de fonctionnement. La ligne budgétaire était cependant la même que pour le dispositif national (chapitre 46-23, article 21). La prise en charge initiale était prévue pour un trimestre, avec prorogation sur décision expresse du ministère.

Les DDASS ont ouvert les places nécessaires, dans 215 foyers d'hébergement, en utilisant les capacités d'accueil de centres gérés par

des associations ou des centres communaux d'action sociale et de foyers de la SONACOTRA. Ainsi, dans le Rhône, la coordination générale a été assurée par le Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile⁹³, association gestionnaire de centres d'accueil pour demandeurs d'asile et de centres provisoires d'hébergement, sous la maîtrise d'ouvrage de la DDASS.

L'effort financier principal a été fait par le ministère de l'emploi et de la solidarité. Par virement (184,3 MF) et redéploiement (9 MF), il a dégagé des crédits qui se sont ajoutés à ceux ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1999 et par l'Union européenne.

c) Pour l'année 1999, le coût spécifique identifiable de l'accueil des Kosovars s'est élevé à 234,13 MF : 195,19 MF pour l'hébergement et l'acheminement, 16,3 MF pour l'aide médicale, 2,33 MF pour les visites médicales organisées par l'OMI, 3,2 MF pour les formations prises en charge par l'OMI (1 705 stagiaires pour un coût total de 7,49 MF en 1999 et 2000) et 17,11 MF pour les aides au retour et les voyages exploratoires (2 643 retours définitifs⁹⁴ et 813 « voyages exploratoires »).

Ce coût n'inclut ni les vols depuis Skopje, ni les prestations familiales, ni les aides au logement, ni les prestations en nature des associations caritatives, ni les stages de formation des DDTEFP (et les rémunérations y afférentes), pour lesquels les Kosovars en cause étaient assimilés au droit commun.

Une instruction du ministère de l'intérieur du 12 octobre 1999 a mis en principe un terme à l'accueil de nouveaux arrivants, désormais soumis aux règles de droit commun en matière d'admission au séjour. Pour les Kosovars bénéficiant déjà de la protection temporaire, le dispositif d'accueil est entré dans une phase dite d'autonomisation des personnes, avec le concours notamment d'organismes de logement social, dont le coût – inférieur à celui d'un maintien en foyer – sera pour l'essentiel imputé au budget 2000, complété par la loi de finances rectificative de juillet. Un peu plus de 4 000 personnes demeuraient en France au 30 juin 2000 : environ 2 000 Kosovars étaient encore hébergés dans des centres du dispositif national d'accueil, tandis que 1 800 disposaient d'appartements sociaux éligibles à l'aide personnalisée au logement et bénéficiaient d'un accompagnement

⁹³ Devenu Forum Réfugiés en janvier 2000.

⁹⁴ 3 009 retours définitifs avaient été comptabilisés au 31 juillet 2000.

social ainsi que, pour la plupart, d'un pécule journalier sur les crédits de la direction de la population et des migrations.

Ces deux opérations marquaient, d'une certaine manière, un retour aux principes originels du dispositif national d'accueil : une réponse rapide a été apportée à une demande massive d'accueil ; le dispositif piloté directement par la direction de la population et des migrations s'est adapté en faisant appel à des acteurs locaux pour des hébergements de courte durée ; sa fluidité a été assurée par un travail social en vue de l'accès à l'autonomie, par des actions de formation linguistique et par des aides au retour.



Les modalités d'accueil et d'insertion des demandeurs d'asile et des réfugiés varient à l'intérieur de l'Union européenne. Si l'hébergement des demandeurs d'asile en centre d'accueil est obligatoire aux Pays-Bas, il n'existe pas de dispositif d'hébergement au Royaume-Uni. En Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les réfugiés ont accès aux logements sociaux et aux aides sociales ainsi qu'au marché du travail dans les mêmes conditions que les nationaux. La plupart des États ont récemment modifié les modalités d'octroi du droit d'asile dans le sens d'une accélération de l'examen des demandes et de la lutte contre les détournements de la procédure.

Le constat de ces différences et de l'enraiment du système actuel conduit à s'interroger sur la pertinence du dispositif français, étant rappelé que le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, prévoit que le Conseil européen arrêtera, dans les cinq ans, des mesures relatives à l'asile et aux réfugiés comportant notamment des normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile, l'octroi ou le retrait du statut de réfugié.

La période qui s'écoule entre la demande d'asile et la décision définitive est cruciale : après de trop longs mois d'assistance et d'inactivité, la sortie du territoire de celui qui est débouté comme l'intégration de celui qui est reconnu réfugié deviennent difficiles. Réduire la durée maximale de cette période à six mois recours compris doit être l'objectif prioritaire. Une prise plus rapide de décisions procurerait de surcroît d'appréciables économies budgétaires.

La question de l'asile en France souffre de sa confusion avec celles de l'ouverture des frontières et de l'immigration. Depuis l'interruption du recrutement de main d'œuvre étrangère, la demande

d'asile peut constituer un mode d'entrée en France pour chercher de meilleures conditions économiques. À la faveur de la complexité des procédures et des aides se sont ainsi développées des filières organisées, qui ne bénéficient pas à d'authentiques demandeurs d'asile mais consolident, semble-t-il, des pratiques de travail illégal.

Compte tenu des grandes difficultés que connaît le dispositif actuel, l'État ne pourra pas faire l'économie d'un réexamen des missions et des moyens confiés aux multiples intervenants et d'une redéfinition des règles d'exercice d'un droit - l'asile - auquel le conseil de Tampere a donné des dimensions nouvelles.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

La Cour met, notamment en exergue la complexité des procédures mises en jeu par l'exercice du droit d'asile qui nécessiterait une coordination plus affirmée entre les différentes administrations concernées. Elle suggère à cet égard que la direction de la population et des migrations (DPM) soit explicitement désignée comme chef de file. Cette proposition m'agrée et dans la pratique celle-ci s'efforce d'ores et déjà de jouer ce rôle compte tenu de ses responsabilités en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ; il conviendrait néanmoins d'en tirer les conséquences en termes de moyens car comme la Cour le note également, à juste titre, le bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés est réduit à 3 personnes alors même que la demande d'asile croît dans des proportions importantes depuis 1998.

La Cour montre que l'effort financier de l'État dans ce domaine est conséquent : au minimum 1 133,6 MF identifiés en 1999. C'est la première fois que ce chiffre peut être énoncé aussi précisément. Malgré cet effort important, le dispositif actuel n'est pas entièrement satisfaisant et nécessitera sans doute de fortes évolutions si la demande d'asile continue de croître. D'ores et déjà, la DPM apporte activement son concours au plan gouvernemental qui a été défini dans le courant de l'année 2000 pour faire face à ce phénomène par un certain nombre de mesures d'urgences lesquelles rejoignent les recommandations de la Cour des comptes (renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour raccourcir les délais d'instruction des demandes-augmentation des places d'hébergement...).

La direction de la population et des migrations se propose de donner suite très rapidement aux observations suivantes la concernant directement :

- S'agissant du contrôle des associations : il sera veillé à bien recenser l'ensemble des concours apportés par l'État à un même bénéficiaire.

- L'attention des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) sera appelée sur la nécessité de mieux

contrôler l'affectation du budget global alloué aux associations gestionnaires de centres d'hébergement.

- Il sera proposé de donner une base réglementaire à l'allocation d'attente.

- Les formations linguistiques seront encore plus qu'auparavant offertes prioritairement aux réfugiés nouvellement arrivés en France.

- Il sera proposé de retenir une évaluation des formations dispensées aux réfugiés sur le budget des études 2001 du ministère.

- La DPM étudiera avec l'association France terre d'asile (FTDA) les moyens à renforcer pour mieux préparer la sortie des centres d'accueil au profit des demandes d'asile.

Les observations de la Cour des comptes relatives aux actions de formation appellent les remarques suivantes :

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ne continue d'assurer la formation de réfugiés en milieu ouvert que dans trois régions : Ile-de-France, Rhône-Alpes, et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Depuis 1992, en effet, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ont la responsabilité de la formation des réfugiés en centre provisoire d'hébergement ainsi qu'en milieu ouvert.

Le transfert à la direction de la population et des migrations, prévu pour l'année 2001, des crédits « Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL) destinés aux réfugiés de ces trois régions s'inscrit dans le prolongement du transfert de compétences déjà intervenu en 1992. Il vise à placer le pilotage de la formation des réfugiés entre les mains d'un seul service administratif, en l'occurrence la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, et à renforcer la cohérence pédagogique, financière et administrative des actions conduites en direction de ces publics.

S'agissant de crédits inscrits au fascicule budgétaire de la santé et de la solidarité, ils sont délégués aux services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales par la DPM, qui ne peut les déléguer au profit des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle comme la Cour le suggère.

Par ailleurs, la Cour relève que les organismes de formation n'affecteraient, en moyenne, que les deux tiers des crédits à l'objet même de leur mission. Cette situation tient pour une large part au fait

que certains organismes comptabilisent les salaires des chargés d'insertion et des responsables pédagogiques dans le poste "personnel administratif" alors que ces personnes assurent principalement une fonction de coordination pédagogique, les formateurs assurant le face à face pédagogique.

En outre, il n'est pas normal que les dépenses afférentes aux stages intègrent une quote-part des frais de locaux et de structure correspondants.

La Cour souligne la nécessité de renforcer le contrôle des organismes de formation. Il faut observer qu'un contrôle effectif existe d'ores et déjà. Outre les visites sur place effectuées à l'improviste dans les organismes de formations, les bilans qualitatifs fournis à l'appui des comptes rendus d'exécution normalisés sont pris en compte pour le renouvellement des conventions.

La Cour cite comme exemple le cas de l'association API (Association pour l'insertion) qui a dû déposer son bilan en 1998.

Cette association est apparue en octobre 1995 suite à la cessation d'activité d'une autre association dont la vocation était l'insertion sociale des réfugiés politiques. En 1996, la subvention versée à cette association par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) représentait 50 % du total des crédits pour la région Ile-de-France. En mars 1996 une plainte a été déposée par le conseil d'administration de l'association à l'encontre de son président démissionnaire pour malversations ; Celui-ci a été condamné en 1997 à rembourser les sommes détournées. Face à cette situation, la DRTEFP a réduit le montant de la subvention de 9,1 MF en 1996 à 6,5 MF en 1997, a invité l'association à diversifier ses sources de crédits et exercé une surveillance attentive. Le prestataire s'étant révélé incapable de diversifier ses activités et d'équilibrer son budget, il a été conduit au dépôt de bilan à la fin de 1998.

La direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile-de-France attachera une attention toute particulière au renforcement de ces actions de contrôle.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

La Cour relève tout d'abord le manque de coordination de l'action de l'État en matière d'accueil des demandeurs d'asile et, pour y remédier, suggère de désigner la direction de la population et des migrations du ministère de l'emploi et de la solidarité comme «administration chef de file».

Si d'évidence, une étroite coordination entre les différents ministères en charge de la problématique de l'asile en France est absolument nécessaire compte tenu de la complexité et de la sensibilité du sujet, il paraît difficile d'accorder, a priori, un rôle prépondérant à l'un d'entre eux.

Les trois ministères concernés par le droit d'asile ont, en effet, un champ de compétences précisément défini et chacune de ces administrations, de par ses connaissances techniques et son expérience propre, apporte à part égale, une contribution spécifique importante en ce qui concerne l'asile conventionnel.

Ainsi, l'OFPRA, établissement public rattaché au ministère des affaires étrangères instruit les demandes d'asile et accorde ou non le statut de réfugié.

Le ministère de l'intérieur a en charge les questions relatives au séjour des demandeurs d'asile et à leur éloignement du territoire français en cas de refus de leur demande d'asile.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a pour mission l'accueil (qui consiste pour l'essentiel en une prise en charge financière) et l'hébergement des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande.

Le travail interministériel qui s'effectue à Matignon ou au Secrétariat général du comité interministériel (SGCI) pour les questions européennes permet de répondre au souci de coordination de la Cour des comptes.

En ce qui concerne plus spécialement le rôle du ministère de l'intérieur sur ce dossier, il est évident que l'accroissement du nombre des demandes (1.139 en 1998 et 6.050 pour le premier semestre 2000) a eu pour conséquence l'allongement des délais de traitement des

dossiers de demande d'asile territorial à toutes les étapes de la procédure.

Malgré les efforts engagés pour former les personnels et renforcer les équipes en administration centrale comme dans les préfectures, grâce notamment à des agents contractuels mis à disposition par l'Office des migrations internationales, ce phénomène de ralentissement n'a pu être significativement résorbé en 2000.

C'est pourquoi, j'ai demandé et obtenu 38 créations de postes budgétaires pour 2001 qui seront affectés dans les préfectures les plus concernées. Cet effort devra être poursuivi en 2002 non seulement en direction des préfectures mais également au niveau de l'administration centrale.

J'estime par ailleurs nécessaire d'être attentif aux abus qui se développent dans le recours à cette forme de protection.

Le faible taux d'éligibilité au bénéfice de l'asile territorial (3,6 % en 1998 et 6,1 % en 1999) s'explique par le fait que la procédure d'asile territorial est de plus en plus utilisée à des fins dilatoires, notamment pour se maintenir sur le territoire français sous couvert d'un document provisoire de séjour dans l'attente d'une décision dont le prononcé n'intervient que plusieurs mois après le dépôt de la demande. De même, le recours à la procédure d'asile territorial intervient de plus en plus fréquemment en vue de faire échec à la mise à exécution imminente d'une décision d'éloignement.

Une réflexion vient d'être lancée pour examiner les moyens à mettre en œuvre dans le but de faire échec à ce détournement de la procédure d'asile territorial.

Réponse du Ministre des Affaires étrangères

Le droit d'asile est un principe fondamental au respect duquel notre pays est attaché. La France dispose d'institutions et de procédures spécialisées qui lui permettent de traiter les demandes d'asile en application de la Convention de Genève de 1951.

Dans ce cadre, il incombe à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de traiter les demandes de statut de réfugié avec en appel un tribunal spécialisé de l'ordre administratif, la Commission des recours des réfugiés (CRR) sous le contrôle en cassation du Conseil d'État.

La responsabilité de la tutelle de l'OFPRA est confiée par la loi au ministre des affaires étrangères, qui nomme son directeur et désigne le président du conseil d'administration.

De même, la subvention de l'État à l'Office est imputée sur le budget du ministère des affaires étrangères. A cet égard, il est rappelé que, pour faire face à la progression rapide des demandes d'asile, la subvention à l'OFPRA s'établira à 129 MF en 2001, soit 111,8 MF inscrits en loi de finances 2001 et le solde de 17,2 MF qui sera dégagé en gestion 2001 par redéploiement de crédits.

La Cour estime que les actions de l'État « sont conduites dans un cadre peu lisible : des procédures complexes se superposent, des intervenants multiples se coordonnent mal, les crédits sont dispersés ».

« Des procédures complexes »

Les textes

La Cour estime que le « nécessaire réexamen [du dispositif] devra être effectué dans le cadre de l'Union européenne à la lumière des engagements internationaux pris par la France ».

Elle rappelle à cet égard l'objectif fixé par les conclusions du Conseil européen de Tampere (octobre 1999) consistant en l'adoption d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme dans toute l'Union européenne.

La Présidence française de l'Union européenne, au second semestre de 2000, s'est fixée pour objectif d'assurer la mise en oeuvre concrète de ces orientations, notamment en matière de délivrance de titres de séjour de longue durée, de sanctions contre les responsables de l'immigration irrégulière, d'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de renforcement de la coopération policière concernant la sécurité des biens et des personnes.

En pratique, un fonds européen des réfugiés a été créé et des travaux sur l'harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile ont débuté.



« Des interventions mal coordonnées »

Le ministère des affaires étrangères

a) La Cour a constaté que l'Office ne s'est doté que tardivement d'un schéma directeur informatique et des équipements indispensables pour lui permettre de remplir sa mission, bien que des crédits aient été inscrits à cette fin à ses budgets successifs ».

Depuis plusieurs années, le ministère des affaires étrangères est préoccupé par les retards constatés par la Cour.

Afin de remédier à cette situation, il s'est efforcé depuis 1997, dans le cadre de la tutelle qu'il exerce sur l'établissement public, de promouvoir la modernisation de l'outil informatique de l'OFPRA.

Contrairement à ce qu'affirme la Cour, l'Office s'est bien doté d'un schéma directeur informatique, qui a fait l'objet d'une présentation au conseil d'administration du 26 juin 1998. Celui-ci comportait :

- un appel d'offre pour la modernisation du système informatique de base,*
- une modernisation de l'instrument télématique,*
- une rénovation de l'ensemble bureautique,*
- des perspectives d'évolution du programme informatique.*

Par ailleurs, le ministère a régulièrement invité l'Office à procéder aux investissements nécessaires dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Plus précisément, il a souligné (lors du conseil d'administration du 28 juin 1999) l'intérêt pour l'Office de se doter de son propre site Internet.

De surcroît, le ministère a rappelé l'importance d'une synergie, en matière informatique, entre l'Office et la Commission des recours des réfugiés (CRR). Le président de la CRR ayant manifesté un intérêt similaire, le ministère a encouragé une poursuite de la réflexion en vue de l'installation d'un site Internet OFPRA/CRR.

Le ministère ne méconnaît pas le fait que des retards ont été accumulés, ce qui s'explique en partie par la mobilisation de la quasi-totalité des équipes autour de la préparation du passage des outils informatiques à l'an 2000.

Conformément aux recommandations de la Cour, le directeur de l'OFPPRA a été invité à présenter un bilan et à formuler des propositions assorties d'un échéancier lors de la prochaine réunion du conseil d'administration de décembre 2000.

b) La Cour relève que « le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPPRA ne cesse d'augmenter depuis 1995 ». En conséquence, elle estime indispensable que l'OFPPRA diffuse plus largement une analyse de la jurisprudence du Conseil d'État et de la CRR auprès des agents qui instruisent les demandes d'asile et qui devraient être invités à appliquer les principes déjà dégagés.

Le ministère a invité l'OFPPRA à évaluer en ce sens. Il est à cet égard tout à fait favorable à la création d'un centre de documentation commun à l'Office et à la CRR.

Cette recommandation avait d'ailleurs été formulée par la mission conjointe de l'Inspection Générale des Affaires étrangères, de l'Inspection générale des finances et de la mission de contrôle des tribunaux administratifs effectuée en 1994.

Elle n'a pu être mise en oeuvre en raison des réticences des présidents successifs de la CRR.

Le ministère reste attaché à la mise en oeuvre de cette recommandation et a décidé d'inscrire ce point à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration.



« Un budget éclaté »

L'adaptation des dépenses à l'évolution des flux

La Cour constate que « l'OFPPRA n'a pas su se doter d'une gestion prévisionnelle de ses effectifs lui permettant d'ajuster ses moyens aux fluctuations de sa charge de travail ».

L'objectif d'une gestion prévisionnelle, séduisant en soi, n'est guère pertinent dans le cas de l'OFPPRA. En effet les fluctuations de la

demande d'asile sont difficilement prévisibles. Un examen attentif des nationalités des demandeurs d'asile montre que les flux sont assez peu dépendants des crises politiques et sont davantage le résultat de l'action des filières d'immigration économique.

Cependant, même si la charge de travail de l'OFPRA n'est pas prévisible à moyen terme, la tutelle veille à une adéquation constante entre les ressources humaines de l'Office et la progression des demandes déposées et l'accumulation de demandes non traitées.

En dernier lieu, le cabinet du Premier ministre a décidé en 2000 un ajustement rapide et pérenne des moyens, notamment de personnel, aux besoins des services publics concernés par les questions d'asile.

Ainsi, il a été procédé à 81 recrutements cette année, dont 54 concernaient des postes d'officier de protection. Ces décisions ont été prises lors des conseils d'administration du 6 mars (36 agents) et du 11 septembre 2000 (45 agents).

En outre, à la faveur d'un transfert de crédits du ministère vers l'OFPRA en loi de finances 2001, l'Office bénéficiera de 7 emplois de catégorie C supplémentaires.

Enfin, en dehors de ces deux mouvements, l'OFPRA a procédé au recrutement de 2 contractuels en 2000.

Au total, l'Office disposera en 2001 de 90 emplois subventionnés supplémentaires par rapport à 2000 (soit un total de 352 en budget primitif 2001, contre 262 en 2000).

Ces importants recrutements devraient permettre à l'Office d'atteindre quatre objectifs:

- traiter dans sa totalité le flux des demandes,*
- apurer le stock actuel de 19.000 dossiers,*
- ramener progressivement les délais de traitement à six mois (sans exception),*
- généraliser dans la mesure du possible la pratique des entretiens.*

Conformément aux recommandations de la Cour, le Ministère a demandé à l'OFPRA de procéder à une nouvelle évaluation des effectifs lors de la prochaine réunion du conseil d'administration de décembre 2000.

La Cour considère par ailleurs que « la création de corps de fonctionnaires propres à l'office rend la gestion de ses ressources humaines plus complexe et plus rigide ».

Le ministère ne souscrit pas à cette manière de voir. Il lui semble au contraire opportun que l'OFPRA, établissement public autonome, ait la maîtrise de son recrutement à tous les niveaux et de la gestion de ses agents.

La situation antérieure présentait en effet de nombreuses difficultés dans la gestion des personnels de catégorie C, appartenant juridiquement aux corps des affaires étrangères mais n'ayant, de fait, jamais travaillé qu'à l'OFPRA, et ne souhaitant, pour la plupart, travailler ailleurs qu'au siège de l'Office.

En outre, si le directeur de l'OFPRA gérait au quotidien ces agents, il ne disposait pas en pratique des moyens d'assurer cette mission (pouvoir de nomination, pouvoir disciplinaire, etc...).

Enfin, de nouvelles tensions étaient apparues au sein des personnels de l'OFPRA en 1997, concernant le statut d'autres agents contractuels, recrutés depuis la dernière titularisation.

Il a alors été décidé par le Premier ministre de créer des corps spécifiques pour les agents de catégorie C de l'OFPRA (décret n°98-1184 du 23 décembre 1998). Ces agents contractuels, dès lors qu'ils en remplissaient les conditions, ont été intégrés dans les nouveaux corps d'agents et d'adjoints de protection des réfugiés et apatrides, corps dont l'échelonnement est calqué sur les corps de catégorie C de la fonction publique d'État.

Le ministère ne mésestime pas la difficulté de faire vivre des corps aux effectifs réduits, mais considère que cette solution est préférable à une gestion lointaine et inappropriée qu'exercerait la tutelle sur des agents mis à disposition d'un établissement autonome.

Réponse du directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

La tendance observée depuis plusieurs années s'est confirmée (en ce qui concerne la France) : l'OFPRA enregistrera environ 39 000 demandes d'asile en 2000, contre 30 907 en 1999, soit une augmentation de 26 %. En Europe, l'évolution ne semble pas avoir été uniforme, s'inscrivant soit à la hausse (Belgique, Royaume-Uni,...), soit à la baisse (l'Allemagne notamment).

Le nombre des réfugiés statutaires que publie l'OFPRA au 31 décembre doit être relativisé, sa mise à jour étant irréalizable en temps réel. Par ailleurs, il exclut 30 à 40 000 mineurs sous protection mais ne recevant pas de certificats de réfugié.

Cadre de l'action de l'État

Des procédures complexes

Les procédures et les droits

La longueur de la procédure permettant de reconnaître ou de refuser à un demandeur d'asile (conventionnel ou constitutionnel) le statut de réfugié est souvent dénoncée, l'OFPRA et, le cas échéant, la CRR étant désignés comme les responsables de délais de traitement excessifs (trois ou quatre mois en moyenne pour chacune des deux instances, pouvant dépasser un an ou deux ans). Or, il n'est pas rare que plusieurs mois s'écoulent entre la manifestation de l'intention de demande d'asile (sur le territoire ou à la frontière) et l'enregistrement de cette demande à l'OFPRA marquant le début de la procédure. Ce délai préalable (établissement d'une domiciliation, puis convocation à la Préfecture pour l'obtention de l'accès au séjour) allonge d'autant la procédure d'asile et n'est en rien imputable à l'OFPRA.

En matière d'asile territorial, le directeur de l'OFPRA et le président de la CRR peuvent seulement présenter des propositions, avec avis motivé, au ministre de l'intérieur, mais celui-ci n'est pas tenu de suivre l'avis de l'OFPRA (ou de la CRR). Les chiffres témoignent d'ailleurs du caractère très résiduel de ce droit de

proposition : 54 dossiers provenant de l'Office depuis 1998, sur un total de 17 000 reçus par le ministre de l'intérieur. 12 ont été « acceptés », le taux d'accord global ayant été de 6,1 % en 1999 et de moins de 3 % en 2000.

Dans l'état actuel des choses, la proposition d'asile territorial par l'OFPRA n'empêche aucunement le demandeur de déposer un recours (contre le rejet de l'asile conventionnel) devant la CRR. Une meilleure harmonisation des procédures (souhaitée par l'OFPRA) pourrait sans doute être obtenue. Elle serait d'autant plus nécessaire que l'instruction « asile territorial » est suspendue jusqu'à la fin de la procédure relative à l'asile conventionnel.

L'OFPRA et la CRR, que les pouvoirs publics ont dotés de moyens supplémentaires, vont être en mesure de raccourcir les délais de traitement. Il est évident que ce progrès ne prendra toute sa signification que si les délais préalables (domiciliation, accès au séjour) sont eux-mêmes abrégés, ce qui implique une simplification des procédures et, peut-être, une clarification des compétences.

Des interventions mal coordonnées

Le ministère des affaires étrangères

L'OFPRA est chargé par la loi de la protection des réfugiés statutaires.

La statistique officielle (p.e. 108 102 personnes au 31 décembre 1999) ne décrit qu'approximativement une réalité fluctuante et difficile à appréhender : la diminution de l'effectif ces dernières années correspond au déséquilibre entre les « entrées » (admissions au statut) facilement et immédiatement dénombrables et des « sorties » (décès, naturalisations, renoncations, retraits) que l'Office n'est pas en mesure de comptabiliser totalement en nombres et en temps réels (p.e. naturalisations et décès).

Le chiffre publié ne concerne que les réfugiés adultes et n'inclut pas les enfants mineurs (30 à 40 000 sans doute), qui, à ce stade, ne reçoivent pas de documents de réfugié, tout en étant effectivement sous la protection de l'OFPRA.

Les difficultés qu'a connues l'Office ces dernières années sont nées de la conjonction de deux tendances antagonistes ; la remontée

importante de la demande d'asile (17 405 en 1996 et environ 39 000 dossiers prévus en 2000, soit une hausse de 224 % en 4 ans), et une érosion des moyens, notamment humains (aucun recrutement organisé de 1990 à 2000). Ce qui déjà suffirait à expliquer à la fois le nombre de dossiers en souffrance (près de 20 000), l'allongement des délais et l'insuffisance des auditions à l'OFPRA.

Les moyens nouveaux que le Gouvernement a octroyés à l'établissement (qui au total aura recruté sur l'année en cours 107 agents supplémentaires) doivent permettre de remédier à ces dysfonctionnements, comme le montrent les résultats déjà enregistrés au second semestre 2000 (équilibre en passe d'être atteint entre le nombre des décisions et celui de la demande malgré l'augmentation de celle-ci, effort important sur les convocations et auditions...).

Si l'OFPRA n'est pas parvenu à se doter d'un schéma directeur informatique, à acquérir les équipements indispensables à sa mission, à mettre en place une véritable gestion prévisionnelle, ce n'est pas précisément par manque de crédits, mais avant tout faute de ressources humaines suffisantes, y compris dans le domaine de la gestion et de la logistique.

Un effort considérable est actuellement réalisé pour rationaliser la gestion d'un personnel désormais plus abondant, pour accélérer la modernisation et l'informatisation de l'Établissement public, ce qui n'est pas sans soulever des difficultés multiples, notamment d'absorption, de formation, d'encadrement. En fin de compte, il s'agit d'une contrainte lourde, mais stimulante.

Si l'on veut évaluer justement les moyens et les charges de l'OFPRA, notamment en les comparant aux instances homologues de pays partenaires (p.e. au sein de l'Union Européenne), il convient de souligner que l'OFPRA a bien la charge globale de la gestion des moyens de l'Établissement public, mais qu'il réserve environ un tiers de ces moyens pour les mettre à disposition de sa juridiction de contrôle, la Commission des recours des réfugiés, et qu'il en est en outre –à la différence d'autres instances homologues- en charge de la protection juridique et administrative des réfugiés statutaires.

b) La saisine de la CRR est en progression constante depuis 1996, qu'il s'agisse du nombre des recours (de 13 630 à 15 687 en 1999, et 20 000 en 2000), ou de celui des affaires en instance (4 043 en 1996, 6 857 en décembre 1999, 7 500 cette année). Le taux

d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA, qui était de 5 % en 1994, a atteint 9,4 % en 1999 et dépassera 10 % en 2000.

Le niveau atteint et la tendance qui s'est affirmée traduisent effectivement un déséquilibre anormal entre l'OFPRA et sa juridiction de contrôle. Une action très ferme est actuellement engagée par la direction de l'établissement pour remédier à ce qui est un dysfonctionnement coûteux pour l'État. Le caractère contraignant de la jurisprudence de la CRR et du Conseil d'État a été rappelé avec vigueur, des consignes strictes sont données aux agents et à l'encadrement, un système de « contrôle de qualité » doit être mis en place. Un effort de formation permanente est entrepris et l'amélioration de la documentation –avec la création d'un « service commun » OFPRA/CRR, recommandé par la Cour des comptes (comme déjà par l'Inspection de 1994) – va constituer une priorité pour la direction de l'Etablissement.

Un budget éclaté

L'adaptation des dépenses à l'évolution des flux

L'OFPRA a entrepris de se doter d'une gestion prévisionnelle de ses effectifs, malgré les développements statutaires relevés par la Haute Juridiction, sur lesquels on ne peut plus revenir. L'exercice de suivi et de prospective mené depuis le début de l'année témoigne de cette volonté et de cet effort.

L'évolution des flux de demandeurs d'asile étant difficilement prévisible, l'OFPRA a conscience de la nécessité de ménager une certaine souplesse dans la gestion des années à venir. C'est à cet objectif que répond le recrutement de 18 agents de catégorie A sur CDD de trois ans. Toutefois, afin de ne pas recréer une précarisation que l'on demande par ailleurs de réduire, les 89 autres emplois auront été pourvus à compter du 1^{er} janvier 2001 par concours.

Puisque, de toute façon, l'érosion naturelle (importante à l'OFPRA) se charge de moduler un effectif à la baisse, il convient de ne pas rigidifier le couplage entre les besoins de l'instruction et les besoins en personnel. En effet, il paraît souhaitable de ne pas répéter l'erreur commise dans la décennie 1990/1999, période durant laquelle aucun recrutement n'avait été organisé, au nom d'une vision trop étroite de la vocation de l'OFPRA et trop quantitative de sa gestion quotidienne. De 1990 à 1996, on avait en effet estimé que la

baisse de la demande justifiait de laisser l'effectif s'éroder alors que l'on aurait pu mettre à profit la diminution de la charge de travail liée à l'instruction de la demande pour améliorer la qualité des prestations de l'Office (entretiens, accueil), mais aussi pour renforcer les services de gestion (qui restent trop peu étoffés), la division des affaires juridiques (confrontée à une charge croissante, en raison notamment des obligations européennes) et la documentation (qui fait triste figure à l'OFPRA, alors qu'il s'agit d'un organe stratégique).

Ces déficiences ont été lourdement ressenties lorsque l'Office a dû faire face, à partir de 1997, à la remontée de la demande d'asile. Elles me semblent avoir contribué à recréer, ces dernières années, une situation de pré-crise.

Il est important de ne pas réduire l'activité de l'Office à sa fonction la plus médiatique et par essence la plus fluctuante, à savoir l'instruction des dossiers, au détriment des autres activités : protection et administration des statutaires (140 à 150 000 personnes au total), relations avec les juridictions et coopération, gestion de l'OFPRA et de la CRR...

On peut relever au passage que toute amélioration relative du service de l'OFPRA entraîne une diminution corrélative de la charge et des besoins de l'instance de recours, ce que les années passées ont confirmé à contrario.

Accueil et hébergement

Des résultats inégaux

L'engorgement des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile

Si l'OFPRA n'est pas responsable de la gestion du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, il se préoccupe néanmoins de l'impact que son rythme d'activité peut avoir sur la fluidité de l'hébergement dans les centres d'accueil et sur la situation sociale des demandeurs lorsque leurs droits à indemnité sont échus (après un an).

Un groupe de travail OFPRA/DPM/FTDA/DFAE, a été créé. Il assure un suivi des priorités dans le traitement des dossiers de personnes résidant en CADA.

A ce propos, il n'est pas inutile de mettre en rapport le coût annuel d'une place de CADA (55 000 F) et diverses données concernant l'OFPRA, dans la mesure où le rythme de travail de ce dernier influe directement sur le temps de séjour dans les centres d'accueil.

Il apparaît ainsi que le coût annuel de 4 places (seulement) de CADA équivaut à celui d'un officier de protection (qui traite 600 décisions par an). La création des 2 000 places de CADA –1 000 en 2000 et 1 000 en 2001– décidée pour accroître la capacité d'hébergement équivaut au budget de l'OFPRA pour 2001 (i.e. environ 110 MF).

Ces quelques chiffres visent seulement à rappeler la place centrale de l'OFPRA dans le système d'asile : loin de constituer une dépense inutile, un crédit supplémentaire accordé à l'OFPRA permet de réaliser une économie très significative pour le dispositif d'accueil et d'hébergement.



L'harmonisation entreprise en matière d'asile au sein de l'Union Européenne comporte pour l'OFPRA l'obligation d'accélérer le traitement des demandes (en ramenant le délai moyen à trois mois et en interdisant désormais les dossiers en souffrance au-delà de six mois, avec des contraintes similaires pour la CRR). L'adoption de normes minimales régissant l'accueil des demandeurs, l'octroi ou le retrait du statut de réfugié, que le Conseil de Tampere a rendu plus pressante, imposera, par exemple, le respect de la règle d'un entretien pour chaque demandeur, règle qui, à ce stade, est pour l'OFPRA un objectif à atteindre dans deux ou trois ans, alors que nos partenaires l'ont, la plupart du temps, inscrit dans leur routine.

Les examens de passage européens ne seront pas forcément faciles pour l'OFPRA. C'est pourquoi il doit s'y préparer, avec des moyens suffisants et stables.

Réponse du Président du Conseil d'administration du service social d'aide aux émigrants (SSAE)

I – Après avoir souligné que les modalités d'accueil des demandeurs d'asile en France sont souvent régies par des circulaires, la Cour relève que « dans le cas de l'allocation d'attente, la seule base juridique est même une simple convention entre l'État et une association » (en l'espèce, le SSAE), et elle indique que « cette allocation devrait être prévue par un texte réglementaire ».

Le Service Social d'Aide aux Emigrants souhaite faire observer que le mécanisme conventionnel ainsi mis en cause existe depuis longtemps, avec les avantages de sa souplesse. Il a notamment l'avantage d'associer le SSAE, chargé du versement de l'allocation d'attente et connaissant particulièrement bien ses bénéficiaires, à la définition des conditions d'attribution de cette allocation.

Sans se prononcer sur la nécessité ou non, sur le plan juridique, de l'intervention d'un texte réglementaire, le SSAE tient à marquer en tout cas son attachement à l'existence et au maintien de cette première forme d'aide aux demandeurs d'asile.

Il ne faudrait pas que la substitution d'un texte réglementaire (à l'élaboration duquel il souhaite alors être associé) au mécanisme conventionnel conduise à une remise en cause de cette aide, de montant d'ailleurs modeste (versement en une seule fois d'une somme de 2 000 F par adulte et 700 F par enfant.

II - Observant que le SSAE est presque exclusivement financé sur fonds publics et que ses missions sont fixées par l'État à travers des conventions, la Cour estime que « la question du maintien de son statut associatif peut être posée » et que « l'étude de son adossement à un établissement public... pourrait opportunément être approfondie.

Il est vrai que l'association ne compte qu'un nombre limité d'adhérents (94) et que la part des cotisations dans le total de ses ressources est très faible au regard des importants financements reçus des pouvoirs publics. L'esprit associatif n'en est pas moins réel, bien vivant et profondément enraciné dans la tradition de l'organisme. Le SSAE a été créé comme association il y a 75 ans, avec un objet social qui est toujours le sien aujourd'hui, et il est très attaché à ce statut

qu'il ne croit pas incompatible avec les relations étroites qu'il a nouées avec l'État, ni avec le bon accomplissement des missions de service public que celui-ci lui a confiées. Au contraire, parce que le cœur de ces missions est le travail social auprès des immigrants, particulièrement exposés au rejet et à la précarité, l'image non régaliennne du service et la marge d'autonomie dont il dispose sont très opportunes et favorables à ses interventions auprès de cette population, comme à ses relations avec les partenaires publics et privés. Enfin, l'éventuel abandon du statut associatif mettrait évidemment en cause l'appartenance du SSAE au Service social international (SSI), ONG dont il fut l'un des fondateurs.

Au demeurant, dès lors que l'État est satisfait de la manière dont le SSAE exerce ses missions, on ne voit pas quel avantage substantiel il tirerait de la transformation de l'association en établissement public ou de son intégration dans un établissement public existant. Il risquerait plutôt d'y perdre le bénéfice de la gestion souple et évolutive d'un service social de type très particulier employant des professionnels spécialisés.

Réponse du Président de France Terre d'Asile

1. « France Terre d'Asile gère des établissements »

Ils sont au nombre de quatre et correspondent à chaque type de populations accueillie dans le dispositif national d'accueil : centre d'accueil pour demandeurs d'asile, centre provisoire d'hébergement, centre de transit, centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile. C'est une source d'expérience qui nous permet d'assumer au mieux notre mission d'animation.

2. L'observation faite par la Cour selon laquelle « les documents financiers de ces associations ne permettent pas toujours de distinguer quelles subventions servent à financer quelles activités » (page 3) ne peut à l'évidence s'appliquer à France Terre d'Asile qui possède une comptabilité analytique exploitable et où il est clairement indiqué l'utilisation de chaque subvention publique.

3. « France Terre d'Asile n'a pas la couverture nationale nécessaire »

Cette phase est surprenante. Près de douze personnes se consacrent à l'activité d'animation et d'information du dispositif national d'accueil. Aucune observation n'avait été formulée dans le rapport préliminaire. Toute situation peut être améliorée, et, en partenariat avec les pouvoirs publics, nous pourrions envisager, dans l'avenir, si cela s'avérait nécessaire, de développer les effectifs de France Terre d'Asile par grandes régions d'accueil.

*Réponse du Président du Centre national pour
l'aménagement des structures des exploitations
agricoles (CNASEA)*

Les incertitudes sur les montants des rémunérations versées aux réfugiés stagiaires de la formation professionnelle proviennent d'une part du fait que le CNASEA ne rémunère pas l'ensemble des stagiaires réfugiés (la rémunération des stagiaires peut en effet être prise en charge par les ASSEDIC) et, d'une part, du fait que la codification des stages par les services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité manque parfois de précision.

L'organisation des soins psychiatriques

La loi du 30 juin 1838 avait prescrit à chaque département de créer un établissement public spécialisé réservé au traitement des maladies mentales. C'était une loi d'assistance destinée à soigner, mais aussi, dans un souci d'ordre public, à soustraire l'aliéné du reste de la société. Progressivement, l'institution asilaire sera remise en cause et diverses expériences thérapeutiques en milieu ouvert seront alors menées. Un tournant sera pris par la circulaire du 13 octobre 1937 qui crée les dispensaires d'hygiène mentale et les services d'observation et de traitement en milieu ouvert. A cette date, l'asile devient officiellement l'hôpital psychiatrique. Dans les années 1950, la psychiatrie connaît une véritable révolution thérapeutique avec l'apparition de la chimiothérapie qui, associée à la psychothérapie, permet d'envisager la sortie d'un certain nombre de malades des établissements spécialisés. En 1960, deux réalités coexistent : d'une part, un système asilaire isolé du champ social résultant de la loi de 1838 ; d'autre part, une psychiatrie sociale ouverte dans le cadre de l'hygiène mentale. C'est dans ce contexte qu'une circulaire est publiée le 15 mars 1960, apportant un bouleversement dans une organisation vieille de plus d'un siècle. Cette circulaire a pour ambition de réinsérer dans la société la plupart des malades mentaux et, pour cela, de favoriser la résolution de leurs difficultés médico-sociales. Afin d'atteindre cet objectif, elle préconise le découpage du territoire en secteurs, avec la mise en place, dans chacun d'eux, d'une équipe médicale et paramédicale intervenant auprès des malades à tous les stades de la maladie, du dépistage à la réinsertion sociale, l'hospitalisation n'étant plus qu'une étape dans le traitement de la maladie mentale. Toutefois, cette nouvelle organisation, conçue par une simple circulaire, va tarder à se mettre en place, les bases juridiques du dispositif étant insuffisantes pour en garantir le développement. En 1970, avec la loi du 31 décembre portant réforme hospitalière, les hôpitaux psychiatriques sont intégrés dans la catégorie des centres hospitaliers et deviennent des centres hospitaliers spécialisés

(CHS). Une loi du 25 juillet 1985 consacre la sectorisation et intègre la psychiatrie dans le cadre général de la carte sanitaire. Une loi du 27 juin 1990 redéfinit les droits des malades mentaux et les modalités de l'hospitalisation sans consentement. Cette loi abroge, enfin, la loi du 30 juin 1838.

La psychiatrie occupe une place notable dans le système sanitaire français. En 1997, elle a disposé de 72 000 lits d'hospitalisation complète et de 27 000 lits en hospitalisation partielle de jour et de nuit, soit un total de 99 000 lits, auxquels s'ajoutent 10 000 places d'accueil à temps complet dans des structures alternatives à l'hospitalisation. Elle a utilisé les services de près de 140 000 personnels médicaux et non médicaux. Les dépenses hospitalières consacrées à la santé mentale ont été estimées en 1998 à 39 MdF sur un ensemble de dépenses hospitalières de 253 MdF. En 1997, plus d'un million de patients ont été pris en charge dans des structures intra ou extra-hospitalières.

Dans son rapport public de 1988, la Cour avait examiné l'organisation du dispositif de lutte contre les maladies mentales. Ses principales observations portaient sur les délais de mise en œuvre des principes posés dans la circulaire du 15 mars 1960 préconisant la sectorisation des soins psychiatriques, sur les insuffisances de la planification, sur la constitution et la perpétuation de disparités considérables entre les secteurs, concernant leurs moyens mais également leurs stratégies.

La Cour a effectué une nouvelle enquête portant sur l'évolution de l'organisation des soins psychiatriques entre 1991 et 1998, à partir de l'exploitation des informations statistiques du ministère de l'emploi et de la solidarité, d'investigations conduites dans onze régions⁹⁵ et de données recueillies par huit Chambres régionales des comptes⁹⁶ à l'occasion du contrôle de seize centres hospitaliers spécialisés (CHS).

La Cour constate aujourd'hui, malgré la diminution du suréquipement en lits d'hospitalisation complète et le

⁹⁵ Alsace, Antilles-Guyane, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.

⁹⁶ Il s'agit des chambres régionales des comptes suivantes : Antilles-Guyane, Aquitaine, Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France et Languedoc-Roussillon.

développement des alternatives à l'hospitalisation, que la planification encore insuffisante ne permet pas de résorber les disparités et de réaliser les restructurations nécessaires.

I. – Le pilotage de la politique de santé mentale

A. – La place de la santé mentale au sein des priorités de santé publique

Dès 1994, le Haut Comité de la Santé Publique a classé la santé mentale parmi les problèmes prioritaires de santé, en fixant deux objectifs : l'un concernant les maladies mentales chroniques, l'autre la dépression et le suicide. A la suite du rapport du Haut Comité de la Santé Publique, les conférences régionales de la santé ont défini des priorités régionales. Le thème du suicide et des dépressions a été identifié comme un problème aigu par dix-sept régions. En revanche, aucune région n'a désigné la maladie mentale chronique comme une priorité. En 1998, les états généraux de la santé ont retenu la santé mentale parmi les quinze thèmes soumis à débat. Mais celle-ci n'apparaît pas dans les objectifs de santé publique proposés par le Gouvernement au vote du Parlement dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale.

B. – Le rôle de l'administration centrale

L'organisation des soins psychiatriques souffre d'un manque de pilotage au niveau national. Les objectifs définis par la direction générale de la santé (DGS) devraient inspirer les orientations retenues par la direction des hôpitaux, devenue la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), pour faire évoluer le système de soins psychiatriques. De fait, jusqu'à la réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité, traduite par le décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 qui répartit les compétences en santé mentale entre les différentes directions concernées, la DGS et la DHOS travaillaient ensemble mais sans objectifs définis. La DGS se limitait à la définition d'actions ponctuelles concernant le suicide, les violences sexuelles, la toxicomanie, l'alcoolisme. Par ailleurs, les textes existants, qui constituent le cadre de l'organisation des soins psychiatriques, posent de bons principes, mais ils ne sont pas appliqués : ce hiatus entre les

prescriptions et la réalisation explique la multiplication de circulaires souvent redondantes. La réorganisation en cours de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité permettra, peut-être, un meilleur pilotage de la santé mentale.

Par ailleurs, le ministère chargé de la santé dispose depuis 1993 d'une mission nationale d'appui en santé mentale (MNASM) dont le rôle est d'organiser des rencontres interprofessionnelles, de mener des actions de concertation et de médiation, d'analyser les situations et les points éventuels de blocage, et de valoriser les expériences innovantes. Mais, ni la DGS ni la DHOS n'exploitent suffisamment ses travaux, même si des réunions avec elle sont organisées régulièrement.

C. – La démarche de planification

A l'origine, la circulaire du 15 mars 1960 fixant l'indice de besoins d'équipements psychiatriques s'est bornée à faire référence à une norme générale énoncée par l'organisation mondiale de la santé, prescrivant trois lits de psychiatrie pour 1 000 habitants. Mais l'absence de cohésion d'ensemble dans la mise en place de la sectorisation psychiatrique a eu pour conséquence de maintenir, voire d'aggraver, les inégalités qui existaient au départ en matière d'équipements et de moyens entre les régions, entre les départements au sein d'une région, et même d'un secteur à un autre. Les particularismes locaux ont pesé lourd dans le choix des investissements et dans la répartition des moyens entre les activités intra et extra-hospitalières.

A partir de 1980, devant cette très grande disparité d'équipements, et dans un contexte de maîtrise des dépenses, une série de textes législatifs et réglementaires ont mis en place des outils de planification. La loi du 31 décembre 1985 prévoit l'établissement d'une carte sanitaire de la psychiatrie définissant pour chaque secteur⁹⁷ la nature, l'importance et l'implantation des installations nécessaires pour répondre aux besoins de la population. La loi du

⁹⁷ La circulaire du ministre de la santé du 15 mars 1960 avait préconisé le découpage de chaque département en secteurs géographiques de 70 000 habitants pour la psychiatrie générale et le regroupement de trois secteurs d'adultes pour la pédo-psychiatrie, au sein desquels des équipes assureraient la continuité des soins intra et extra-hospitaliers. La sectorisation est consacrée législativement par la loi du 25 juillet 1985.

31 juillet 1991 portant réforme hospitalière instaure une planification régionale qui s'appuie sur deux outils : la carte sanitaire et le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS). Pour la psychiatrie, la loi maintient deux cadres différents : le département, avec le schéma départemental d'organisation (SDO), et la région avec le SROS. Cette situation particulière ne peut toutefois se justifier par une spécificité de la psychiatrie. Bien au contraire, les liens nécessaires avec les autres disciplines médicales militent pour une planification commune avec le reste du secteur sanitaire. Le maintien du SDO alourdit la procédure en multipliant les niveaux de concertation. Il constitue un frein à la résorption des inégalités, chaque département défendant ses intérêts propres au détriment d'un redéploiement plus équitable des moyens au plan régional. En 1999, sur vingt-six régions, quatre n'avaient pas arrêté leur carte sanitaire de psychiatrie et dix n'avaient pas adopté leur SROS psychiatrique. Ces lenteurs révèlent les difficultés rencontrées par les régions dans leur démarche de planification : lourdeur des procédures certes, mais également oppositions aux modifications de découpages des secteurs lorsqu'elles impliquent un changement d'établissement de rattachement, hostilité des secteurs suréquipés à envisager des redéploiements, difficulté de recrutement de praticiens hospitaliers, carences du système d'information et de statistiques, problèmes liés à la non concordance entre secteur psychiatrique et secteur sanitaire.

La Cour constate que l'administration centrale n'a pas incité fortement à la planification. Aucun outil n'a été mis en œuvre au niveau national pour analyser les disparités et conduire les restructurations, contrairement à ce que le ministère s'était engagé à faire en 1988 dans sa réponse à la Cour. La mise en œuvre des principes définis au niveau national a pâti de la prééminence accordée au niveau départemental dans la planification et l'organisation des soins psychiatriques.

D. – La répartition inégale des lits et places entre régions, départements et secteurs

La comparaison des moyens en lits révèle des disparités considérables entre les régions. La moyenne nationale du nombre de lits et places d'hospitalisation complète et partielle, psychiatrie générale et pédo-psychiatrie confondues, était en 1997 de 164 pour 100 000 habitants. Toutefois, cette capacité varie de façon significative selon les départements, sans qu'il soit possible

d'expliquer ces variations par l'état sanitaire des populations concernées : quinze ont une capacité égale ou supérieure à 250 lits et places pour 100 000 habitants et vingt ont une capacité inférieure à 130 lits et places pour 100 000 habitants. En hospitalisation complète, la moyenne nationale en psychiatrie générale est de 155 lits pour 100 000 habitants de 20 ans et plus. On observe cependant un écart entre les extrêmes de l'ordre de 1 à 10 : cinq départements ont moins de 100 lits et onze plus de 250 lits ; dix-neuf secteurs de psychiatrie générale n'ont aucun lit d'hospitalisation complète, soit plus de 2 % de l'ensemble des secteurs. En psychiatrie infanto-juvénile, les disparités entre départements sont encore plus fortes. La moyenne nationale en hospitalisation complète est de 16 lits pour 100 000 habitants de moins de 20 ans ; cinquante-cinq départements se situent en dessous de cette valeur et dix-sept départements n'ont aucun lit d'hospitalisation complète. Sur les 323 secteurs de pédo-psychiatrie, 182 n'ont aucune capacité d'hospitalisation.

E. – Les insuffisances du système d'information

Pour être pertinente, la planification des équipements doit pouvoir s'appuyer sur une évaluation des moyens et des activités existants, ainsi que sur l'état médical de la population. Or, le dispositif de connaissance de l'organisation des soins psychiatriques repose sur diverses sources statistiques qui ne sont pas complémentaires et ne permettent pas de couvrir finement le champ de l'offre de soins dans ce domaine. Le fichier FINISS (fichier national des établissements sanitaires et sociaux) recense les hôpitaux et les cliniques, mais n'offre pas la possibilité de faire l'inventaire des structures et services alternatifs à l'hospitalisation complète. Les enquêtes SAE (statistiques annuelles des établissements) ne rendent pas compte de ce qui existe en dehors des institutions, les psychiatres libéraux en particulier. De plus, elles s'appuient sur des nomenclatures qui ne sont pas totalement applicables à la psychiatrie. Ainsi, la notion d'hospitalisation complète regroupe également les activités de postcure, de centres de crise et d'appartements thérapeutiques. De même, les lits d'hospitalisation de nuit et les places d'hôpitaux de jour ne sont pas différenciés. Dans les alternatives à l'hospitalisation, seules les places d'hospitalisation à domicile peuvent être isolées. Enfin, les rapports annuels de secteur, unique source d'information statistique spécifique à la psychiatrie, rendent bien compte de la dimension sectorielle. En revanche, les moyens et les activités non sectorisés ne sont pas recensés. Or, l'offre de soins en psychiatrie comprend aussi des services dans les hôpitaux

publics non sectorisés, des établissements privés à but lucratif et non lucratif hors secteur, et toute l'activité libérale. L'exemple de la région Ile-de-France est éloquent : sur 13 856 lits et places en psychiatrie générale, 3 970 sont non sectorisés, soit près de 29 % du total des lits et places en hospitalisation complète et partielle de la région.

Répondant en 1988 aux précédentes observations de la Cour, le ministre chargé de la Santé indiquait : « la direction des hôpitaux et la direction générale de la santé travaillent depuis 1985 à la mise au point d'un système d'information permettant d'améliorer la connaissance de l'activité des équipes de secteurs et des établissements ayant une activité psychiatrique (centres hospitaliers spécialisés ou centres hospitaliers généraux), dans leur mission intra ou extra hospitalière, et de mettre au point des indicateurs d'analyse de gestion adaptés à l'appréhension de l'activité extra hospitalière qui est aujourd'hui mal connue ». La Cour constate que la situation, plus de dix ans après, n'a pas évolué, malgré les affirmations de l'administration.

II. – La mise en œuvre des principes de la sectorisation

A. – L'insuffisante proximité de l'accès aux soins psychiatriques

En 1970, aucun secteur psychiatrique n'était rattaché à un hôpital général. Il existait alors dans certains hôpitaux des quartiers psychiatriques qui sont devenus assez naturellement, pour la plupart d'entre eux, le siège de secteurs. En 1991, 252 secteurs de psychiatrie générale dépendaient d'un hôpital général. Entre 1991 et 1997, la progression du rattachement de secteurs aux hôpitaux généraux n'a été que de 2,5 % en psychiatrie générale et de 7,5 % en pédo-psychiatrie. En 1997, sur 829 secteurs de psychiatrie générale, 278 étaient rattachés à un hôpital général et 551 à un établissement spécialisé, soit 66 % des secteurs. En pédo-psychiatrie, la situation est un peu meilleure : 58,8 % des secteurs dépendent d'un établissement spécialisé et 40,5 % d'un hôpital général. La répartition des secteurs entre établissements spécialisés et hôpitaux généraux est très variable d'une région à l'autre. Dans les onze régions concernées par l'enquête, le pourcentage de rattachement des secteurs de psychiatrie générale à

un établissement spécialisé varie de 83,2 % en Bourgogne à 40 % dans la région Languedoc-Roussillon. Les raisons des disparités sont souvent historiques : on trouve généralement moins de secteurs rattachés à un hôpital général dans les régions où subsistent des établissements spécialisés nés de la loi de 1838, implantés à l'écart des agglomérations et disposant de fortes capacités de lits d'hospitalisation complète. Mais d'autres raisons existent : d'une part, les réticences qu'éprouvent les psychiatres, chefs de secteur, mais aussi les médecins des autres disciplines médicales, à accepter l'intégration de la psychiatrie dans l'hôpital général ; d'autre part, l'attitude de certains directeurs, peu favorables à l'introduction dans leur établissement de malades susceptibles d'en perturber l'ambiance

Pourtant, l'intégration des services de psychiatrie dans l'hôpital général permet une certaine banalisation de la maladie mentale, rendant une hospitalisation moins difficile pour le patient et pour sa famille. De plus, la présence du secteur dans les hôpitaux généraux, grâce à une meilleure distribution géographique de leur implantation, permet d'accroître l'accessibilité des soins psychiatriques, objectif essentiel de la sectorisation, en rapprochant la prise en charge thérapeutique des patients de leur milieu social et familial. Or, l'éloignement de l'hôpital de rattachement du secteur de la population qu'il dessert reste encore aujourd'hui trop fréquent. Le principe de proximité énoncé dans les textes sur la sectorisation est loin d'être appliqué partout : ainsi pour Paris, quatre établissements de rattachement des secteurs sur cinq sont implantés hors du département et gèrent vingt-sept secteurs sur les trente-huit ; dans les Hauts-de-Seine, quatre établissements sur neuf sont en dehors du département, dont un hors région (Clermont-de-l'Oise). Par ailleurs, le respect du principe de prise en charge des patients à proximité de leur milieu familial et social justifierait que le découpage des secteurs ne soit plus déterminé par le seul critère du nombre d'habitants, mais que soient prises en compte également les réalités géographiques.

Si le rattachement des secteurs aux hôpitaux généraux se développait comme cela apparaît souhaitable, il faudrait s'interroger sur l'utilité de maintenir à long terme des établissements spécialisés. Le redéploiement de la santé mentale dans les hôpitaux généraux permettrait de relancer le processus de sectorisation qui semble se scléroser. De plus, certains hôpitaux universitaires (CHU) maintiennent en dehors des secteurs leurs services de psychiatrie. Ainsi à Paris, aucun hôpital de l'Assistance Publique - hôpitaux de Paris (AP-HP) n'est le siège d'un secteur de psychiatrie générale.

Certains d'entre eux ont des services de psychiatrie générale, mais non sectorisés. Le maintien de deux filières de soins en santé mentale dans les hôpitaux publics mériterait d'être reconsidéré, car il brouille considérablement la lisibilité de l'offre de soins pour les usagers.

B. – Le suréquipement persistant en lits d'hospitalisation complète

Le nombre de lits d'hospitalisation complète s'élevait en 1997 à près de 72 000. Globalement, la capacité en hospitalisation complète a diminué de 20 % entre 1991 et 1997. En six ans, le nombre moyen de lits par secteur de psychiatrie générale est passé de 106 à 83. Toutes les catégories d'établissement ont fermé des lits, mais la décrue a surtout été sensible dans les CHS et les hôpitaux psychiatriques privés participant au service public (HPP) :

Evolution du nombre de lits d'hospitalisation complète par type d'établissements

	CHS		Hôpital général		HPP		Clinique psychiatrique		Clinique générale		Totaux	
	Adultes	Enfants	Adultes	Enfants	Adultes	Enfants	Adultes	Enfants	Adultes	Enfants	Adultes	Enfants
1991	47 260	2 101	13 223	703	12 366	281	12 788	203	761	154	86 398	3 442
1997	34 479	1 248	12 624	660	8 191	187	12 904	280	609	98	68 807	2 473
écarts	- 12 781 - 27 %	- 853 - 40,5 %	- 599 - 4,5 %	- 43 - 6 %	- 4 175 - 33,7 %	- 94 - 33,4 %	+ 116 + 0,9%	+ 77 + 37,9%	- 152 - 19,9 %	- 56 - 36,3 %	- 17 591 - 20,3 %	- 969 - 28 %

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DREES : SAE

La fermeture de lits a été particulièrement forte en psychiatrie infanto-juvénile, probablement trop, dans la mesure où, si le taux d'équipement est globalement respecté, quatre régions sont nettement sous-équipées et dix-sept départements ne disposent d'aucun lit. Par contre, malgré les réductions de capacité en lits d'hospitalisation, un suréquipement en psychiatrie générale subsiste dans la quasi totalité des régions. Le bilan des cartes sanitaires et des schémas régionaux de psychiatrie réalisé par la DHOS en octobre 1999 révèle un excédent de 14 310 lits d'hospitalisation complète. Une restructuration significative a déjà eu lieu dans l'hospitalisation psychiatrique, mais elle est inachevée.

C. – Le développement disparate des alternatives à l'hospitalisation complète

Depuis 1960, la politique en matière d'organisation des soins psychiatriques a consisté à développer les alternatives à l'hospitalisation complète. Néanmoins, ce n'est qu'avec la loi du 31 décembre 1985 mettant fin aux sources de financement différentes pour la prévention et pour les soins, que les obstacles juridiques empêchant les transferts entre l'intra et l'extra-hospitalier ont été levés. Pourtant, le dernier verrou susceptible de freiner le développement des alternatives à l'hospitalisation n'a vraiment sauté qu'en 1991 avec l'arrêté du 11 février imposant un redéploiement des moyens entre l'hospitalisation complète et les équipements extra-hospitaliers.

Entre 1991 et 1997, les alternatives à l'hospitalisation complète se sont développées de façon désordonnée. La capacité de certains équipements diminue, alors qu'ils sont loin d'être présents dans tous les secteurs, elle augmente pour d'autres, sans qu'on puisse clairement comprendre les raisons de ces évolutions contradictoires :

**Evolution du nombre de places dans les structures alternatives
à l'hospitalisation complète**

	1991		1997	
	Adultes	Enfants	Adultes	Enfants
Hôpital de nuit	2 226	161	1988	88
Hôpital de jour	12 391	6 633	14 364	7 506
Centre de post cure	1 130	0	936	0
Appartement thérapeutique	790	61	972	42
Appartement associatif	NC	NC	NC	NC
Accueil familial	3 156	655	3 285	968
Centre de crise	305	92	246	72
Hospitalisation à domicile	NC	346	540	384
Centre d'accueil permanent	2 036	NC	1 550	330

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DREES

En 1997, la répartition des équipements extra hospitaliers demeure très inégale entre les secteurs :

Répartition des équipements extra-hospitaliers entre les secteurs

	Nombre de structures		Nombre de secteurs équipés	
	Adultes	Enfants	Adultes	Enfants
Centre médico-psychologique (CMP)	2 132	1 500	1 134	508
Centre d'accueil permanent (CAP)	74	24	62	22
Hôpital de jour	1 242	570	684	278
Atelier thérapeutique	197		113	
Centre d'accueil thérapeutique. à temps partiel (CATTP)	939	477	567	180
Hospitalisation à domicile	109	28	45	16
Centre de crise	42	8	41	9
Hôpital de nuit	562	45	497	44
Appartement thérapeutique	347	5	162	6
Centre de postcure	72		72	
Accueil familial thérapeutique.	969	171	365	

Source : DREES, rapports annuels de secteurs

Les centres médico-psychologiques sont les plus répandus parmi les équipements alternatifs à l'hospitalisation complète. Cependant, certains secteurs en sont encore dépourvus, alors que la circulaire du 14 mars 1990 posait comme principe que tout secteur de psychiatrie générale devait avoir au moins un centre médico-psychologique ouvert au moins cinq jours par semaine. Parmi les équipements alternatifs les plus développés figurent également les hôpitaux de jour qui sont la plus ancienne des structures de lutte contre la maladie mentale sans hébergement, puis les centres d'accueil thérapeutiques à temps partiel et les hôpitaux de nuit. Les autres structures alternatives sont présentes dans moins de la moitié des secteurs de psychiatrie générale.

Pourcentage de secteurs équipés en structures extra-hospitalières

	Psychiatrie générale	Pédo-psychiatrie
CMP ouverts - de 5 jours	44,9 %	61,6 %
CMP ouverts 5 jours et plus	91,7 %	95,6 %
Centre d'accueil permanent	7,4 %	6,8 %
Hôpital de jour	82,5 %	86,0 %
Atelier thérapeutique	13,6 %	
CATTP	68,3 %	55,7 %
Hospitalisation à domicile	5,4 %	4,9 %
Centre de crise	4,9 %	2,7 %
Hôpital de nuit	59,9 %	13,6 %
Appartement thérapeutique	19,5 %	1,8 %
Centre de postcure	8,6 %	
Accueil familial thérapeutique	44,0 %	37,4 %

Source : DREES, rapports annuels de secteurs

D. – La centralisation excessive des soins sur l'hôpital

Le développement des alternatives à l'hospitalisation complète se heurte à des difficultés de différente nature. Créés à la suite de la loi de 1838, les établissements psychiatriques doivent tout à la fois développer l'extra-hospitalier et conduire une restructuration interne, parfois lourde, pour faire évoluer des locaux devenus inadaptés. Or, ces évolutions doivent être conduites dans le cadre de la régulation des dépenses de santé. De plus, de nombreux établissements psychiatriques sont situés en zone rurale et leur isolement rend difficile un redéploiement des équipements en raison des réticences des personnels à effectuer des déplacements vers de nouvelles structures situées en agglomération. Enfin, certaines équipes de

secteur restent repliées sur l'hôpital. Les équipements qui devraient, en théorie, être répartis sur le secteur se trouvent trop souvent concentrés dans l'enceinte même de l'hôpital :

**Part des structures alternatives à l'hospitalisation complète
installées au sein de l'hôpital (en %)**

Alternatives	Psychiatrie générale	Pédo- psychiatrie
CMP ouverts moins de 5 jours	5 %	2 %
CMP ouverts 5 jours et plus	18 %	10 %
Centre d'accueil permanent	63 %	78 %
Hôpital de jour	45 %	31 %
Atelier thérapeutique	36 %	
CATTP	9 %	11 %
Centre de crise	20 %	50 %
Hôpital de nuit	92 %	86 %
Appartement thérapeutique	7 %	20 %
Centre de postcure	27 %	

Source : DREES, rapports annuels de secteurs

La sectorisation avait pour objectif le développement d'un dispositif de prévention, de soins et de réinsertion en dehors de l'hôpital. Or, on constate, quarante ans après la publication de la circulaire de 1960, que les alternatives à l'hospitalisation sont toujours insuffisamment développées, qu'elles sont réparties de façon très inégalitaire entre les régions et entre les secteurs, et que l'hôpital reste, malgré la diminution des lits d'hospitalisation complète, l'élément central du dispositif d'organisation des soins psychiatriques. Dans bien des cas, les alternatives ont été créées dans l'emprise de l'hôpital, permettant de réduire, de cette façon, le nombre de lits d'hospitalisation complète. Ainsi, tous les secteurs n'ont pas mis en place la sectorisation telle qu'elle est définie dans la circulaire de 1960 : globalement, l'organisation des soins psychiatriques reste trop centrée sur l'hôpital.

Les causes de l'insuffisance de la diversification des structures alternatives à l'hospitalisation complète devraient faire l'objet d'une analyse approfondie, afin d'établir pour chaque établissement ce qui relève du manque de moyens, de l'immobilisme des équipes, de contraintes locales particulières. De plus, les alternatives à l'hospitalisation complète n'ont fait l'objet d'aucune évaluation permettant d'apprécier si elles accueillent bien les malades pour

lesquels elles sont créées et si elles jouent effectivement le rôle thérapeutique qui leur est assigné.

E. – La coopération entre secteurs

Pour lutter contre la disparité des équipements et des moyens des secteurs, l'élargissement de la sectorisation géographique stricte au profit d'une organisation intersectorielle serait une solution rationnelle. La circulaire du 14 mars 1990 précise bien qu'il n'est pas nécessaire de disposer, dans chaque secteur, de la totalité des équipements alternatifs. Le texte préconise, au contraire, l'édification de projets communs à plusieurs secteurs, afin d'éviter deux écueils : d'une part, la prolifération de structures créées par des équipes soucieuses de s'équiper comme leurs voisins, sans que les créations demandées soient justifiées par des projets thérapeutiques répondant à des besoins identifiés ; d'autre part, l'absence dans certains secteurs d'un plateau technique nécessaire pour répondre aux obligations et missions fondamentales du service public. La circulaire du 14 mars 1993 fait du développement des unités intersectorielles une des priorités des SROS de psychiatrie. Bien que cette formule ne remette pas en cause les principes de la sectorisation, elle rencontre des réticences de la part des équipes de secteurs qui répugnent à partager des équipements. Dans les régions retenues pour l'enquête, les structures inter-sectorielles sont peu nombreuses et, le plus souvent, elles se pratiquent entre secteurs rattachés à un même établissement. Les réalisations ne sont pas toujours le fruit d'une politique régionale cohérente en santé mentale mais relèvent trop souvent d'initiatives spontanées.

F. – La collaboration entre le dispositif de santé mentale et le domaine sanitaire et social

La collaboration entre le dispositif de santé mentale et le secteur médico-social peut prendre différentes formes : les réseaux de soins, la psychiatrie de liaison, l'organisation des urgences et enfin la création par les établissements de santé de structures sociales ou médico-sociales.

L'ordonnance 96-345 du 24 avril 1996 préconise, à titre expérimental pour une durée de cinq ans, la mise en place de réseaux de soins, permettant la prise en charge globale de patients atteints d'une pathologie lourde ou chronique. Le but du réseau de soins est

« d'assurer une meilleure orientation du patient, de favoriser la coordination et la continuité des soins qui lui sont dispensés et de promouvoir la délivrance de soins de proximité de qualité. Ils peuvent associer des médecins libéraux et d'autres professionnels de santé et des organismes à vocation sanitaire ou sociale. » (article L. 712-3-2 du code de la santé publique). La notion de réseau était déjà contenue dans la circulaire du 15 mars 1960 qui assignait au secteur la mission d'assurer « pour tous les malades, hommes et femmes, la continuité indispensable entre le dépistage, le traitement sans hospitalisation quand il est possible, les soins avec hospitalisation et, enfin, la surveillance de postcure ». Près de quarante ans après, l'ordonnance de 1996 donne un cadre institutionnel à une forme de travail que certains secteurs pratiquent de façon plus ou moins spontanée. Parmi les onze régions concernées par l'enquête, les exemples de réseaux sont peu nombreux et concernent essentiellement des populations ciblées : toxicomanes, alcooliques, personnes âgées. Une expérimentation de réseau de soins en santé mentale visant l'ensemble de la population et associant établissement spécialisés publics et privés, hôpital général, psychiatres libéraux et médecins généralistes est en cours dans les Yvelines. Ce projet se donne pour objectif de repenser la collaboration entre les libéraux et les hospitaliers et entre les praticiens du secteur public et ceux du secteur privé. Le bilan de cette expérience qui vise à abattre le mur séparant la psychiatrie de secteur du reste de la sphère sanitaire sera particulièrement intéressant à analyser. Actuellement, les réseaux mis en place dans le cadre des dispositions de l'ordonnance de 1996 ne sont ni recensés ni, à plus forte raison, suivis par les services centraux du ministère.

La psychiatrie de liaison organise l'intervention d'équipes psychiatriques pour la prise en charge de troubles mentaux de patients hospitalisés dans des services de soins somatiques. Elle consiste généralement pour un CHS à mettre à leur disposition un certain nombre de psychiatres de secteur. L'enquête de la Cour a montré que la psychiatrie de liaison se heurte à des difficultés identiques à celles qui freinent le développement des secteurs dans l'hôpital général. Les partisans d'une psychiatrie autonome et spécifique par rapport aux autres disciplines médicales se retrouvent aussi bien parmi les praticiens des services médico-chirurgicaux que chez les psychiatres de secteur. La collaboration entre équipes psychiatriques et celles des autres disciplines médicales devrait trouver une solution dans le cadre d'une présence accrue du secteur dans l'hôpital général.

L'urgence en psychiatrie pose des difficultés particulières. La première tient à l'éloignement de certains établissements psychiatriques des populations qu'ils desservent. La seconde a trait à l'orientation directe vers un établissement psychiatrique, ce qui ne va pas de soi. Or, parmi les régions concernées par l'enquête, l'urgence reçoit des réponses variables. Mais, dans l'ensemble, son développement dans les hôpitaux généraux apparaît très limité. Le dispositif de l'urgence psychiatrique est globalement insuffisant : il se heurte aux mêmes problèmes que ceux soulevés par la présence de la psychiatrie à l'hôpital général.

La psychiatrie relève principalement de la loi hospitalière du 31 juillet 1991, alors que les institutions sociales et médico-sociales sont régies par la loi du 30 juin 1975. Les textes législatifs avaient établi entre les domaines sanitaire et social une nette séparation, se traduisant, en particulier, par l'interdiction faite aux établissements de santé de gérer des structures médico-sociales. Or, un certain nombre de patients souffrent de troubles mentaux chroniques auxquels s'ajoutent des difficultés de nature sociale qui ne sont pas du ressort du secteur. Le cloisonnement entre le sanitaire et le social avait pour résultat de maintenir dans des établissements psychiatriques des patients, notamment des handicapés mentaux chroniques relevant davantage d'institutions sociales, à la condition de bénéficier d'un suivi médical. A l'inverse, pour éviter de maintenir des hospitalisations indues, certains malades étaient pris en charge dans le secteur social, mais sans accompagnement médical suffisant. L'ordonnance de 1996 a mis fin, en principe, à cette séparation entre le sanitaire et le social (article 51). Toutefois, le nombre de structures sociales ou médico-sociales créées par des établissements de santé à la suite des dispositions nouvelles n'est pas connu.

III. – La prise en charge des patients

A. – La diminution de la durée moyenne de séjour (DMS) en hospitalisation complète

Le nombre d'entrées en hospitalisation complète entre 1991 et 1997 a augmenté de 20,5 %. En revanche, le nombre de journées réalisées a diminué de 17,5 %. C'est dans les CHS et les HPP que le nombre d'entrées a connu la plus forte croissance et que le nombre de journées a le plus diminué :

Evolution des entrées et du nombre de journées réalisées

	Nombre d'entrées			Nombre de journées réalisées		
	1991	1997	% évolution	1991	1997	% évolution
CHS	205 827	258 924	+ 25.7 %	12 995 120	9 887 431	-23.9%
CH	128 591	154 789	+ 20.3	3 672 500	3 627 487	-1.2%
HPP	44 503	51 132	+14.8	3 688 105	2 495 421	-32.3%
Clinique psy	95 687	107 969	+ 12.8	4 554 789	4 538 522	-0.3%
Cl. générale	5 777	6 477	+ 12.1	261 816	204 137	-22.0%
Total	480 395	579 291	+ 20.5 %	25 172 330	20 752 998	-17.5%

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DREES, EHP, H80, SAE

L'évolution la plus importante concerne la nature des prises en charge des malades souffrant de troubles mentaux : elle se traduit par la chute spectaculaire de la durée moyenne de séjour (DMS). Celle-ci est passée de 53,5 jours en 1991 à 36,7 jours en 1997 :

Evolution de la DMS

	1991	1997	1991/1997
CHS	63,1	38,2	- 24,9
CH	28,6	23,4	- 5,2
HPP	82,9	48,8	- 34,1
Clinique psy	47,6	42,0	- 5,6
Clinique générale	45,3	31,5	- 13,8

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DREES, EHP, H80, SAE

Alors que la DMS accusait en 1991 des différences très sensibles entre les différentes catégories d'établissements, elle tend aujourd'hui à se resserrer. Les écarts qui subsistent s'expliquent par des raisons historiques : certains établissements spécialisés ont accueilli jusque dans les années 1950 des psychotiques transférés de la région parisienne. C'est le cas, notamment, du CHS de Dun-sur-Auron dans la région du Centre, ou de celui d'Ainay-le-Château en Auvergne. L'évolution de la DMS dans les CHS montre qu'un nombre sans doute non négligeable de malades qui n'y avaient normalement pas leur place ont été transférés dans des structures médico-sociales, ou bénéficient de traitements dispensés dans les structures alternatives à l'hospitalisation complète.

B. – Le déficit de psychiatres dans les secteurs

Le nombre de psychiatres libéraux et hospitaliers en France était de 11 657 au 1^{er} janvier 1997 (6 342 libéraux dont 1 891 exercent

également une activité hospitalière et 5 315 salariés exclusifs) contre 9 707 en 1991, soit une progression en six ans de 18,5 %. La moyenne nationale est de 17,5 psychiatres pour 100 000 habitants. Les effectifs globaux sont satisfaisants au regard du nombre d'habitants. Toutefois, leur répartition sur le territoire est très inégale. Une région a moins de dix psychiatres pour 100 000 habitants (Champagne-Ardenne), huit autres en ont moins de douze. C'est en Guyane, en Guadeloupe et à la Réunion que s'observent les densités les plus basses (6 psychiatres pour 100 000 habitants). En revanche, la région Ile-de-France a la plus forte densité : 29,3 pour 100 000 habitants. A l'intérieur des régions, on constate également des disparités importantes. En Aquitaine, par exemple, où la densité est de 18,3 pour 100 000 habitants, le département de la Gironde a un taux de plus de 23 pour 100 000 habitants, alors que celui des Landes est inférieur à 13. Actuellement, les deux tiers des psychiatres nouveaux diplômés s'installent en ville. Dans le même temps, un certain nombre d'hôpitaux connaissent des difficultés pour pourvoir leurs postes. Le nombre de postes hospitaliers inoccupés est estimé à 8%. Les secteurs touchés par le manque de psychiatres hospitaliers se trouvent dans une situation difficile pour satisfaire les besoins traditionnels. A fortiori, sont-ils démunis pour évoluer et répondre aux nouveaux besoins et cette absence de perspectives les rend de moins en moins attractifs et précipite leur déclin. Les disparités constatées dans les départements sont liées à leur histoire, mais aussi à leur dynamisme économique et à leur démographie. La démarche de planification des équipements en psychiatrie n'est pas parvenue à réduire ces inégalités.

C. – L'adaptation insuffisante du patrimoine

De nombreux CHS ont été construits au dix-neuvième siècle en dehors des agglomérations, conformément aux recommandations de la loi de 1838. En plus de l'éloignement entre leur site et les secteurs géographiques qu'ils desservent, certains CHS possèdent des locaux dont l'architecture de type carcéral est difficilement adaptable aux conditions souhaitables pour l'accueil de malades. Une politique immobilière accompagnant un redéploiement de l'activité sectorisée a parfois été mise en œuvre par certains CHS. A cet égard, il est particulièrement intéressant de prendre comme exemple Paris dont un certain nombre de secteurs sont rattachés à deux CHS implantés en dehors du département : Maison-Blanche et Perray-Vaucluse. Le premier s'est engagé résolument dans une politique d'implantation de ses activités au sein même des secteurs. Cette relocalisation parisienne

comprend non seulement l'extra-hospitalier, mais également les lits d'hospitalisation complète et même le siège de l'établissement. Le transfert total de ses activités psychiatriques pourrait être réalisé d'ici 2003, l'ensemble de ses services étant alors dans Paris intra-muros. Pour le CHS de Perray-Vaucluse, sous l'impulsion de l'ARH d'Ile-de-France, un contrat d'objectifs et de moyens signé en 1997 devrait permettre aux secteurs de psychiatrie générale de quitter progressivement le site historique d'Epinay-sur-Orge pour rejoindre Paris, permettant alors à l'établissement de perdre son image négative due à son éloignement et à sa configuration traditionnelle. La disparité des équipements s'explique par l'histoire, par le contexte local et par la volonté de certaines équipes de sortir des pratiques traditionnelles. Toutefois, les ARH responsables depuis l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 de la planification hospitalière devraient mettre en place une démarche plus volontariste.

D. – Le respect des droits des malades

La loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation pose le principe que « nul ne peut être sans son consentement ou, le cas échéant, sans celui de son représentant légal, hospitalisé ou maintenu en hospitalisation dans un établissement accueillant des malades atteints de troubles mentaux hormis les cas prévus par la loi et notamment par le chapitre III du présent titre » (article L.326-1 du code de la santé publique). Toutefois, la loi prévoit deux types d'hospitalisation sans consentement : l'hospitalisation sur demande d'un tiers et l'hospitalisation d'office. Dans le premier cas, une demande d'admission est présentée, soit par un membre de la famille du malade, soit par une personne susceptible d'agir dans l'intérêt de celui-ci. Dans le cas d'une hospitalisation d'office, l'admission est prononcée par le préfet au vu d'un certificat médical circonstancié ; elle concerne des personnes dont les troubles mentaux compromettent l'ordre public ou la sûreté des personnes. Les droits des personnes hospitalisées sans leur consentement sont définis par l'article L.326-3 de la loi du 27 juin 1990 : « Lorsqu'une personne atteinte de troubles mentaux est hospitalisée sans son consentement en application des dispositions du chapitre III du présent titre, les restrictions à l'exercice de ses libertés individuelles doivent être limitées à celles nécessitées par son état de santé et la mise en œuvre de son traitement. En toutes circonstances, la dignité de la personne doit être respectée et sa

réinsertion recherchée... » Les hospitalisations sur la demande d'un tiers étaient pour l'année 1995 de 43 867, soit une augmentation de 45 % depuis 1988. Le nombre des hospitalisations d'office est resté stable sur cette même période : 7 423 en 1995. L'augmentation des hospitalisations sur la demande d'un tiers – + 45 % en 7 ans –, mériterait de faire l'objet d'investigations approfondies, afin de déterminer si le système prévu par la loi de 1990 est adapté, sous réserve que les règles soient appliquées, et s'il ne permet pas des dérives préjudiciables aux droits des personnes.

L'article L 336-1 du code de la santé publique précise que « toute personne hospitalisée ou sa famille dispose du droit de s'adresser au praticien ou à l'équipe de santé mentale, publique ou privée, de son choix tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur psychiatrique correspondant à son lieu de résidence ». Ce droit s'avère assez théorique. En effet, au libre choix du malade est opposée la règle de la sectorisation, créant ainsi des situations de clientèles captives. De plus, pour les malades hospitalisés à la demande d'un tiers, le principe du libre choix se heurte également à l'obligation d'une hospitalisation dans un établissement habilité.

En matière d'hospitalisation pour troubles mentaux, la règle est la libre circulation des patients dans l'établissement. La circulaire du 19 juillet 1993 rappelle que les malades « ne peuvent en aucun cas être installés dans des services fermés à clef ni a fortiori dans des chambres verrouillées. » Cette même circulaire précise que « si le placement d'un patient au sein d'une unité fermée peut se révéler indispensable dans certaines circonstances, ces circonstances doivent être exactement appréciées et la durée d'un placement limitée à ce qui est médicalement justifié. » En pratique, la plupart des établissements spécialisés accueillent dans le même lieu et dans les mêmes conditions d'hébergement tous les malades qui relèvent d'un même secteur, quelle que soit leur pathologie psychiatrique, qu'ils aient besoin ou non d'être placés dans une unité fermée. Ainsi, les malades en placement libre se voient très souvent appliquer des conditions d'hospitalisation semblables à celles des malades difficiles. La création d'unités sectorielles ou intersectorielles fermées selon un modèle qui pourrait être défini au niveau régional ou départemental selon la taille des secteurs, formulée par le groupe national d'évaluation de la loi du 27 juin 1990, est sans aucun doute de nature à faire évoluer favorablement l'image de la psychiatrie. Cette proposition rejoint les préconisations de la circulaire du 14 mars 1993

concernant le développement des unités pluri-sectorielles, en particulier pour les malades agités et perturbateurs.

L'affirmation progressive de la sectorisation a permis de substantiels progrès dans la prise en charge des maladies mentales. Toutefois, la mise en œuvre des principes de planification définis au niveau national a pâti de la prééminence accordée au niveau départemental pour l'organisation des soins psychiatriques. La méfiance et les réticences qui dominent encore souvent les rapports entre la psychiatrie et l'hôpital général retardent tant la sectorisation que l'intégration de la psychiatrie dans l'hôpital et favorisent le maintien de structures qui isolent les malades de leur environnement. Les alternatives à l'hospitalisation complète, les structures inter-sectorielles, le travail en réseau se développent davantage au gré des initiatives locales peu évaluées que sous l'effet d'une véritable impulsion, ce qui nuit à la cohérence du dispositif encore top centré sur l'hospitalisation complète. La prise en charge par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) des questions de planification devrait donner une nouvelle impulsion à la réorganisation des soins psychiatriques. Si la durée moyenne des séjours a diminué au cours de la dernière décennie, traduisant une évolution significative des modes de prise en charge de la maladie mentale, le nombre des hospitalisations sans consentement a connu une augmentation spectaculaire qui pose avec acuité la question de l'indispensable conciliation entre les impératifs de sécurité et le respect des droits des malades. De même, la sectorisation psychiatrique ne se combine pas toujours aisément avec la liberté pour le malade et sa famille de s'adresser à l'équipe médicale de son choix. Il semble enfin que, faute de définition de priorités, les pouvoirs publics n'arrivent pas à promouvoir les restructurations nécessaires pour permettre au dispositif de soins psychiatriques de remplir les missions de prévention, de soins et de réinsertion sociale qui lui ont été assignées au moment de la mise en place de la sectorisation.

La Cour prend acte des travaux en cours au sein des directions compétentes du ministère de l'emploi et de la solidarité pour, notamment, améliorer le système d'information et d'évaluation et suivre la mise en œuvre des schémas régionaux d'organisation sanitaire psychiatrique. Elle souhaite que ces travaux débouchent sur des progrès rapides dans l'organisation.



La Cour formule les recommandations suivantes :

- offrir aux agences régionales de l'hospitalisation des outils plus performants, en unifiant les schémas régionaux d'organisation sanitaire somatique et psychiatrique et en rapprochant le découpage géographique des cartes sanitaires de psychiatrie de celui des autres disciplines médicales ;

- engager l'évaluation des alternatives à l'hospitalisation complète afin de les développer conformément aux besoins de la population ;

- développer les structures d'accueil intersectorielles afin d'adapter les solutions offertes aux différentes maladies mentales et aux troubles de comportement des malades ;

- organiser les réseaux de soins en santé mentale de façon à renforcer la collaboration entre les psychiatres libéraux et les hospitaliers ;

- étudier les causes de l'augmentation des hospitalisations à la demande d'un tiers.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage globalement le constat fait par la Cour des comptes sur le retard pris en France pour la réorganisation des soins en psychiatrie. L'enjeu est pourtant significatif compte tenu du poids financier de la prise en charge hospitalière du malade psychiatrique (de l'ordre de 40 milliards de francs), de l'importance des moyens en personnels médicaux et paramédicaux affectés à cette activité et du suréquipement récurrent en lits d'hospitalisation complète. En raison de lacunes relevées par la Cour en matière de planification et d'outils de mesure du développement de la sectorisation psychiatrique, la santé mentale reste trop souvent en retrait au sein des grandes problématiques de santé publique.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est, dans ces conditions, favorable à une nouvelle impulsion de la sectorisation psychiatrique en vue de consolider le dispositif de prévention, de soins et de réinsertion en dehors de l'hôpital. A cette fin, des moyens pourraient ainsi être redéployés dans le cadre des responsabilités propres aux directeurs des agences régionales de l'hospitalisation. Sans remettre en cause la politique de péréquation régions riches-régions pauvres mise en œuvre depuis quatre années par le ministère de l'emploi et de la solidarité, il apparaît, d'une part, que les régions contributrices, au nombre desquelles l'Ile-de-France, ont plus de difficultés pour accélérer la réorganisation de leur offre en soins psychiatriques et que, d'autre part, certaines régions, bénéficiant d'un apport de péréquation, ne privilégient pas la prise en charge de la santé mentale malgré les retards dont elles souffrent. Ceci semble illustrer des besoins en termes de pilotage au niveau national dont une réponse sera peut être apportée avec la reconfiguration de l'administration centrale.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

La santé mentale est une priorité de santé publique nécessitant l'élaboration d'une politique dépassant le cadre de travaux thématiques ponctuels (suicide, prisons...) et la seule action sur les structures et les établissements (planification, schémas régionaux d'organisation sanitaire). Cette politique doit englober l'ensemble des réponses à apporter en matière d'évolution des modes de prise en charge, sur le plan de la qualité des pratiques professionnelles. Elle doit également avoir pour objet la réorganisation des compétences en santé mentale, de manière à mieux répondre aux besoins des patients.

Tels sont les principes qui ont guidé ce ministère dans l'évolution des structures et des prises en charges, la planification, la réorganisation de l'administration centrale du ministère et des systèmes d'information en psychiatrie qui seront examinés tour à tour.

L'évolution des structures et des prises en charge psychiatriques

Le domaine de la psychiatrie connaît depuis plusieurs années une profonde réorganisation.

La construction de la sectorisation depuis les années 1970 a largement contribué à mettre en œuvre les objectifs de la politique de santé mentale concernant l'amélioration de l'accessibilité aux soins et le développement et la diversification des prises en charge.

L'évolution des structures

Le développement des alternatives à l'hospitalisation

La psychiatrie est passée d'un mode d'organisation centré sur l'hospitalisation complète à un mode d'organisation reposant sur la réduction des lits d'hospitalisation complète au profit des alternatives à l'hospitalisation. Le bilan de la sectorisation psychiatrique réalisé en juin 2000 par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), traduit bien cette évolution :

par exemple, la part de l'hospitalisation temps plein a chuté de 41 % en 10 ans en psychiatrie générale. 98 % des secteurs de psychiatrie générale et 100 % des secteurs de psychiatrie infanto-juvénile disposent d'au moins un centre médico-psychologique. Les secteurs de psychiatrie générale ne disposant pas de CMP (2 %) ont formalisé une convention permettant à la population d'accéder à ce type d'équipement.

S'il est exact que l'implantation des alternatives à l'hospitalisation à l'intérieur des murs de l'hôpital n'est pas satisfaisante, cela ne signifie pas pour autant que le développement de ces équipements n'a pas répondu à des besoins précis de la population. La multiplication des hôpitaux de jour, notamment, a permis de faire sortir un nombre important de patients des services d'hospitalisation complète.

L'analyse des causes de l'insuffisance de la diversification des structures alternatives à l'hospitalisation complète au sein de chaque établissement relève de la compétence des ARH. Cette analyse a généralement été produite au niveau régional lors de l'élaboration des schémas régionaux de psychiatrie. Par ailleurs, on peut estimer que l'approbation des projets d'établissements ainsi que la signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens seront l'occasion de susciter et de soutenir la diversification des prises en charge.

Un groupe de travail est constitué sous l'égide du comité consultatif de santé mentale, en vue de mieux définir les missions et l'organisation des services et secteurs de psychiatrie. Des recommandations de fonctionnement seront proposées pour l'ensemble des structures, y compris les alternatives à l'hospitalisation.

L'intégration des lits de psychiatrie à l'hôpital général

La délocalisation de lits des centres hospitaliers spécialisés doit effectivement se poursuivre. Conformément à leur schéma régional, la plupart des régions s'engagent dans cette politique de transfert. Le suivi de la carte sanitaire fait apparaître des projets dans les régions Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Ile de France, Languedoc-Roussillon, Martinique, Nord-Pas-de Calais, Pays de la Loire et Réunion. Ces opérations sont de grande ampleur par les changements qu'elles impliquent tant pour les institutions que pour les professionnels. Les modalités prévues pour leur mise en œuvre sont souples et progressives. Par ailleurs, compte tenu de la

mobilité des personnels qu'elles supposent, un accompagnement social est le plus souvent nécessaire.

Le développement de l'intersectorialité

La plupart des schémas régionaux de psychiatrie a identifié l'intersectorialité comme un moyen permettant de mieux répondre à certains besoins de la population. En effet, 16 schémas régionaux de psychiatrie traitent de l'intersectorialité, comme mode d'organisation prévu en direction de populations cibles (adolescents, personnes âgées, patients « chronicisés », malades agités...), pour des pathologies particulières (alcoolisme, toxicomanie...), pour des types de prise en charge spécifiques (hôpitaux de jour, centres de crise, centres de postcure...). Il convient de noter que certaines régions ont également défini les conditions de création de ces structures (exemple : Basse-Normandie et Bourgogne).

Le suivi du développement de l'intersectorialité sera réalisé à partir des documents de suivi de la mise en œuvre des schémas régionaux de psychiatrie. Enfin, la promotion de l'intersectorialité est un des axes du projet de circulaire relatif à l'évolution du dispositif de soins en santé mentale.

La collaboration entre le dispositif de santé mentale et le domaine sanitaire et social

Plus récemment, on constate également la transformation de lits psychiatriques vers le secteur médico-social. On peut citer des réalisations en Alsace, Midi Pyrénées et Pays de la Loire et des projets sont en cours d'élaboration en Franche-Comté, PACA, Rhône-Alpes et Bourgogne. Pour aider à la conduite de ces opérations, un guide méthodologique de création de structures sociales ou médico-sociales par un établissement de santé dans le domaine de la psychiatrie, élaboré par la mission nationale d'appui en santé mentale et l'administration centrale, a été diffusé en juin 2000 aux services déconcentrés et sera transmis aux établissements en décembre 2000. Le suivi de la mise en œuvre des schémas régionaux de psychiatrie permettra également de connaître le nombre de structures créées dans ce cadre.

Malgré ces évolutions favorables, il est vrai que les disparités du dispositif de soins tant dans sa répartition géographique que dans les modes de réponse offerts, que la place encore importante de l'hospitalisation à temps complet et que le maintien d'un cloisonnement des acteurs militent en faveur de la poursuite de la

restructuration de la psychiatrie française. Il s'agit, notamment, de poursuivre l'évolution des établissements spécialisés (CHS et HPP), en renforçant leur intégration dans l'organisation générale du système de soins, grâce, notamment, aux rapprochements à opérer avec les établissements de santé généraux et à l'inscription des établissements de santé dans les communautés d'établissements. Les contrats d'objectifs et de moyens entre les établissements de santé spécialisés et les ARH seront l'occasion d'une déclinaison, par bassin de vie, de ces priorités d'organisation de l'offre de soins en santé mentale.

Une approche globale de la psychiatrie devrait être renforcée par la mise en œuvre des dispositions des protocoles des 13 et 14 mars 2000 qui prévoient, notamment, de :

- réaliser un bilan des moyens mis en œuvre et une évaluation des évolutions d'activité de ce secteur ;*
- mieux définir les missions et l'organisation des services et secteurs et, en leur sein, l'action des professionnels ;*
- proposer des recommandations en matière d'architecture ;*
- définir les modalités de développement de l'intersectorialité, de la psychiatrie de liaison et d'un travail en réseau avec l'ensemble des structures sanitaires, médico-sociales et sociales ;*
- mieux organiser les cursus de formation des médecins psychiatres ;*
- rechercher la contractualisation des missions de service public en psychiatrie, fondée sur des contrats d'objectifs et de moyens à généraliser.*

L'ensemble de ces travaux sera conduit par les directions concernées du ministère, sous l'égide du comité consultatif de santé mentale.

La prise en charge des patients

Le déficit de psychiatres

La mise en place d'outils financiers favorisant l'installation des psychiatres dans des zones difficiles ou l'intervention des médecins dans plusieurs établissements devrait participer à réduire les difficultés de ces secteurs géographiques. Il s'agit par exemple des

mesures de revalorisation salariales prises dans le cadre des protocoles des 13 et 14 mars, telles que la prime d'exercice public exclusif et la prime multisites.

En outre, conformément aux protocoles des 13 et 14 mars derniers, une réflexion sur les métiers en psychiatrie sera conduite prochainement par la direction générale de la santé.

Le respect des droits des malades

La question du consentement du patient atteint de maladie mentale à son hospitalisation reste très préoccupante, même s'il convient de rappeler qu'en 1997 la part relative des hospitalisations sans consentement rapportées au nombre d'hospitalisation effectuées en psychiatrie générale n'est que de 13%. La part des hospitalisations d'office (HO) est encore plus faible, 8 000 en 1997 sur 60 000 hospitalisations sans consentement, étant indiqué que les équipes de secteur de psychiatrie générale ont suivi un million de personnes. En outre, dans ces chiffres le même individu peut être comptabilisé plusieurs fois au cours de la même année s'il a fait l'objet de plusieurs mesures d'hospitalisation d'office. Il est à noter également que bien que relevant juridiquement d'une hospitalisation d'office, un certain nombre de malades ne sont plus hospitalisés mais bénéficient d'une sortie d'essai, souvent à leur domicile.

Néanmoins, cette question a fait l'objet de nombreux débats dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif aux droits des malades qui sera intégré au projet plus vaste de modernisation du système de santé. Ainsi, les dispositions relatives aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux inscrites au livre II du code de la santé publique devraient être prochainement révisées afin de renforcer les droits des patients et de leur famille ou proche.

La planification

Introduite dans le cadre des schémas départementaux de psychiatrie, la démarche de planification a été renforcée avec la mise en place des schémas régionaux de psychiatrie. Si, aujourd'hui, effectivement tous les départements n'ont pas élaboré leur schéma départemental, 22 schémas régionaux de psychiatrie sont approuvés et les derniers devraient l'être courant 2001. Les régions (qu'il s'agisse des professionnels, des élus, des usagers ou de l'administration) disposent donc d'un outil pour organiser les soins en psychiatrie en fonction de priorités clairement affichées et dégagées au terme d'une large concertation.

Les questions du maintien des schémas départementaux d'organisation des soins en psychiatrie et d'un schéma régional spécifique à la psychiatrie se posent effectivement. Par ailleurs, le rapprochement des découpages géographiques des cartes sanitaires de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) et de psychiatrie, déjà recherché dans certaines régions, représente une voie d'évolution souhaitable. La modification du dispositif de planification sera étudiée en concertation avec les représentants des professionnels et des services déconcentrés.

A l'heure actuelle, des mesures de rapprochement existent au sein de la DHOS pour le suivi conjoint systématique par les bureaux concernés de la mise en œuvre des SROS, des schémas régionaux de psychiatrie et de l'évolution des cartes sanitaires :

- le suivi de la mise en œuvre des schémas régionaux de psychiatrie est réalisé au niveau national et au niveau local grâce à un document élaboré par la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins en collaboration avec des représentants des régions. Ce document, diffusé en juin 2000, auprès de toutes les agences régionales de l'hospitalisation, s'attache à identifier la stratégie régionale développée pour la mise en œuvre du schéma, les instruments mobilisés (contrats d'objectifs, réseaux de soins, communautés d'établissements...) et comporte un certain nombre d'indicateurs relatifs à l'amélioration de l'accessibilité aux soins, au développement des alternatives à l'hospitalisation, à la réponse aux urgences, à la prise en charge de besoins spécifiques de la population (adolescents, personnes âgées, addictions...) et aux articulations entre les secteurs sanitaire, médico-social et social...

- le suivi de l'évolution de la carte sanitaire mis en place en juin 2000 permettra de compléter les informations concernant les capacités autorisées et la situation au regard des besoins théoriques en lits et places estimés par les régions.

La montée en charge de ces outils devrait permettre d'accompagner la politique conduite par les agences régionales de l'hospitalisation dans ce domaine.

Le pilotage de la politique de santé mentale et le rôle des différentes directions du ministère de l'emploi et de la solidarité

La mise en œuvre du décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de

l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services doit permettre une clarification dans les responsabilités de chacune des directions en matière de définition d'une politique de santé mentale et de sa conduite.

Une charte commune permettant d'identifier, pour chaque grand thème de santé publique, la direction pilote et la direction associée a été élaborée. Suite à la réorganisation du ministère, les bureaux de la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins et de la direction générale de la santé, chargés de la santé mentale, élaboreront en commun un programme annuel de travail.

La direction générale de la santé (DGS) est chargée de l'élaboration de la politique de santé mentale et contribue à sa mise en œuvre. A ce titre, elle définira en lien notamment avec la DHOS, les objectifs et les priorités de la politique à mener en matière de prévention et de prise en charge des pathologies mentales. La DGS est également en charge de la détermination et de la coordination des programmes spécifiques d'intervention en santé mentale. Les objectifs généraux de cette politique seront fondés sur une connaissance des populations et des pathologies qui devraient s'améliorer compte tenu de la volonté de cette direction de développer, d'une part les conditions de la recherche en psychiatrie et d'autre part, en lien avec la DREES, les études épidémiologiques nécessaires. L'affirmation de ces missions a conduit la DGS à créer un bureau spécifiquement dédié à la santé mentale, au côté du bureau chargé des pratiques addictives jusqu'alors également compétent en santé mentale.

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) doit organiser l'offre de soins psychiatriques en liaison avec la direction générale de la santé. La DHOS doit, notamment, rechercher une meilleure réponse aux besoins de la population par une optimisation des moyens, qu'il s'agisse de l'exercice libéral ou des établissements de santé publics comme privés, en intégrant les dimensions sociales, de santé publique et financière. Son rôle doit être d'assurer la prise en charge globale du malade, de susciter la complémentarité des différentes structures et des professionnels de santé. Elle doit s'assurer de la qualité, la sécurité des soins, la continuité et la proximité du système de soins, dont elle veille à garantir l'égal accès à tous ainsi que le respect des droits des usagers. Elle s'attache à concevoir les instruments favorisant la mise en œuvre de ces objectifs et apporte aux agences régionales de

l'hospitalisation, aux services déconcentrés et aux établissements de santé l'aide technique nécessaire à leur mise en œuvre opérationnelle.

La DREES assure, quant à elle, la conception de l'appareil statistique ainsi que la collecte, l'exploitation et la diffusion des données. A ce titre, elle est associée à la conception des systèmes d'information et veille à en assurer la cohérence. En particulier, la sous direction de l'observation de la santé et de l'assurance maladie réalise les statistiques et conduit les études concernant les politiques sanitaires et le système de santé. Elle est de ce fait responsable de la coordination du système statistique en matière de santé. Plus spécifiquement, sur la psychiatrie, la DREES procède régulièrement à l'analyse de l'offre de soins et de l'activité dans les secteurs de psychiatrie générale, infanto-juvénile et pénitentiaire. Chaque année, elle suit également l'évolution de la globalité de l'offre dans cette spécialité, sur les champs des établissements de santé publics et privés, à travers la statistique annuelle des établissements.

Enfin, les travaux de la mission nationale d'appui en santé mentale, instance de médiation et d'aide des agences régionales de l'hospitalisation et des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales dans le domaine de l'organisation des soins en psychiatrie, font l'objet d'un suivi régulier de la part de la DHOS et de la DGS. La lettre de mission du docteur MASSE a été renouvelée le 12 octobre 2000, pour cinq ans, traduisant l'intérêt porté par l'administration aux travaux de la mission nationale d'appui en santé mentale.

Les systèmes d'information en psychiatrie : amélioration des outils d'aide à la décision

Le rapport souligne à juste titre certaines lacunes du dispositif de connaissance et d'évaluation de l'organisation des soins psychiatriques. Le système d'information repose aujourd'hui sur diverses sources statistiques qui restent peu complémentaires les unes des autres, et ne permettent pas de couvrir finement tout le champ de l'offre de soins en psychiatrie. Ce constat partagé a conduit les acteurs, depuis plusieurs années déjà, à développer une réflexion pour faire évoluer le système d'information vers une approche plus globale de la psychiatrie.

Dans les travaux que mène actuellement la DREES en collaboration avec les autres directions, quatre axes sont privilégiés.

La recherche d'une plus grande cohérence entre les différentes sources

L'enjeu est ici d'articuler les différents systèmes d'information autour des données fournies par le PMSI dont la disponibilité est prévue à partir de fin 2001. Les travaux de la DHOS sur la trajectoire des patients pris en charge dans les secteurs psychiatriques ont permis de mettre en évidence la nécessité de disposer de certaines variables relatives aux patients (pathologies et types de soins reçus) et aux modes de prise en charge qui seront dorénavant collectées au travers du PMSI. La DREES a souhaité y associer des éléments relatifs aux caractéristiques socio-démographiques des patients qui permettront de mieux appréhender les différents types de recours aux soins psychiatriques.

L'élargissement du champ couvert par les enquêtes

La DREES prévoit d'enquêter de manière plus précise le secteur de l'hospitalisation privée d'une part, au travers d'une extension à ces établissements d'un recueil des données collectées dans les rapports annuels de secteur, et d'autre part, au travers de la mise en place conjointe du PMSI psychiatrie.

Ces informations ne concernent cependant que les établissements de santé, qu'il s'agisse de structures d'hospitalisation complète, à temps partiel ou de prise en charge ambulatoire. Le suivi des patients dans leur prise en charge par la médecine ambulatoire est extrêmement complexe en l'absence de chaînage. Toutefois, la DREES, au travers d'enquêtes parallèles, tente d'analyser les liens ville – hôpital et réalise des études complémentaires sur l'offre de soins libérale en médecins de ville.

L'enrichissement des informations sur les secteurs par des données à visée explicative

Il est envisagé d'intégrer aux rapports de secteurs des éléments décrivant leurs caractéristiques environnementales, leurs performances en terme d'accessibilité, d'accueil et de suivi, leur mode d'articulation avec les intervenants hors secteur, leur organisation pour prendre en charge l'urgence. L'identification des structures intersectorielles et l'analyse de leurs activités constituent également un axe important de l'évolution de l'enquête des secteurs. Des questions relatives à ces éléments seront intégrées aux rapports annuels de secteurs à partir de 2001.

Compléter le système d'information par des enquêtes spécifiques

L'amélioration de la connaissance de la psychiatrie passe également par la réalisation ponctuelle d'enquêtes ou d'études ciblées sur des populations ou des pathologies particulières, notamment : sur l'organisation et le suivi de l'offre de soins en psychiatrie dans le milieu carcéral, la prise en charge des suicides, la description des représentations liées aux maladies mentales et aux différents modes d'aide et de soins, ainsi que l'évaluation de la prévalence des principaux troubles mentaux.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais apporter aux recommandations de la Cour.

Réponse du Directeur général de l'Assistance publique - hôpitaux de Paris

« S'il est exact que, « à Paris, aucun hôpital de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, n'est le siège d'un secteur de psychiatrie générale. Certains d'entre eux ont des services de psychiatrie générale, mais non sectorisés », il convient, néanmoins, de rappeler que les services de pédopsychiatrie existant à Paris intra-muros sont sectorisés (Robert Debré, Necker, Pitié-Salpêtrière, Bichat) et que les quatre services de psychiatrie générale adulte situés en périphérie (Louis Mourier à COLOMBES, Corentin Celton à ISSY-LES-MOULINEAUX, Albert Chenevier à CRETEIL, Paul Brousse à VILLEJUIF) le sont également. Les services de psychiatrie sectorisés de Louis Mourier, Albert Chenevier et Paul Brousse sont hospitalo-universitaires.

Si l'on s'en tient à la psychiatrie générale intra-muros, il faut également souligner que le dispositif de soins en psychiatrie parisienne a été complété, depuis quelques années, par l'élaboration de conventions passées entre les Centres Hospitaliers Spécialisés (CHS) concernés et l'AP-HP (Ambroise Paré-Sainte-Anne : 1997, HEGP- Sainte-Anne : 1999, Pitié-Salpêtrière-Association Santé Mentale du 13^{ème} : 1999, Lariboisière-Maison Blanche : 1999, Saint-

Antoine-Esquirol : 2000, Cochin-Sainte-Anne, Tenon-Maison Blanche en cours de signature...)

Ces conventions prévoient la mise à disposition de psychiatres et/ou d'infirmiers psychiatriques du secteur dans les services d'urgences de nos établissements.

Par ailleurs, des contacts privilégiés sont établis entre les psychiatres hospitalo-universitaires et les psychiatres de secteur permettant d'éviter le recours au Centre Psychiatrique d'Orientation et d'Accueil (CPOA) et le transfert direct des patients à l'hôpital de secteur concerné.

Par ailleurs, l'AP-HP a inscrit dans son plan stratégique 2001-2004 comme axe majeur le renforcement de sa participation à l'hospitalisation des patients pris en charge par les secteurs psychiatriques, en mettant à disposition, par voie de convention, des locaux au sein de ses hôpitaux. C'est ainsi qu'après l'accueil en 1998 à l'hôpital Paul Brousse des lits d'hospitalisation et équipes issues de l'hôpital Paul Guiraud, elle mettra à disposition de l'hôpital psychiatrique de Moisselles, les locaux nécessaires au sein de l'hôpital Beaujon pour assurer l'hospitalisation à Clichy des patients pris en charge par les 2 secteurs desservant cette commune. Elle souhaite de la même façon, contribuer au rapprochement des lieux d'hospitalisation et des secteurs en mettant à disposition de l'Association de santé mentale du 13^{ème} arrondissement des locaux au sein du groupe hospitalier Pitié-Salpêtrière.

Chapitre IV

Emploi et formation professionnelle

La Cour présente dans le secteur de l'emploi quatre insertions, respectivement sur l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), le rôle de l'État dans le domaine de la formation professionnelle, le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes et les comptes consolidés du régime d'assurance-chômage (RAC).

Ces quatre thèmes ont un point commun : ils procèdent des missions confiées au service public de l'emploi par la circulaire n° 11/84 du 7 mars 1984 du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'objectif était de « mettre en œuvre les mesures propres à promouvoir l'emploi et à réduire le chômage, en coordination avec les autres départements ministériels, en liaison avec les partenaires sociaux et en prenant en compte les besoins locaux ».

La Cour a inscrit ses interventions dans cette approche thématique, exprimée en termes de missions de service public, qui lui paraît mieux correspondre à l'évolution récente de la politique de l'emploi qu'une stricte définition organique limitée aux services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, à l'ANPE et à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), telle qu'on la trouve dans la circulaire administrative précitée du 7 mars 1984.

Les enquêtes de la Cour montrent l'imbrication des actions des différents acteurs de ce secteur. Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, dont la mission est plus spécifiquement tournée vers les jeunes sans qualification, se préoccupe de l'ensemble de leurs difficultés d'insertion sociale et professionnelle et complète ainsi l'action de l'ANPE, avec laquelle il mène des actions coordonnées dans les « espaces-jeunes »⁹⁸. Des liens étroits, souvent de caractère contractuels, existent également entre l'ANPE et les diverses composantes de la formation professionnelle ainsi qu'avec le

⁹⁸ : il s'agit d'une mise en commun des informations et de certains moyens des agences locales pour l'emploi et des composantes du réseau (missions locales et PAIO), dans le cadre de conventions quadripartites (État, conseil régional, ANPE, structure du réseau) visant à simplifier et à rendre plus efficaces les démarches des jeunes concernés.

RAC dont la Cour poursuit le contrôle amorcé dans le rapport public 1999.

Une vision horizontale de l'ensemble des moyens destinés à promouvoir l'emploi, à indemniser le chômage et à améliorer la qualification des personnes, conduit ainsi à une acception du service public de l'emploi plus large et plus conforme aux préoccupations actuelles.

1

L'Agence nationale pour l'emploi

L'agence nationale pour l'emploi (ANPE) joue un rôle majeur dans le service public de l'emploi dont l'organisation est, en France, éclatée et complexe.

Depuis sa création, en 1967, cet établissement public administratif a profondément évolué dans un environnement longtemps caractérisé par la constante augmentation d'un important chômage de masse. Ses attributions ont été modifiées à plusieurs reprises. Ses moyens, significativement accrus au fil des ans, sont désormais substantiels. En 1998, il comptait près de 20 000 agents (soit quelque 18 000 en équivalents temps plein) servant dans plus de 1000 implantations - dont 860 agences locales pour l'emploi - réparties sur tout le territoire ; son budget était alors de quelque 24 MdF, dont près de 18 milliards de subventions destinées à être reversées au titre des aides à l'emploi que l'agence gère pour le compte de l'État. Ses relations avec l'État s'inscrivent depuis 1990 dans un cadre modernisé : celui d'un "contrat de progrès". Son partenariat avec l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) a, au cours de la dernière décennie, conduit à la conclusion de trois accords successifs.

L'enquête faite par la Cour de l'été 1999 à l'été 2000 sur la gestion de l'ANPE entre 1992 et 1998 a fait apparaître que la mobilisation des moyens mis à sa disposition n'est pas encore optimale : ses pratiques budgétaires et financières, que ne découragent pas ses autorités de tutelle, manquent à divers égards de rigueur ; elle a tardé à mettre en œuvre les technologies les plus modernes ; une rigidité grandissante affecte les modalités de gestion de son personnel.

Faute d'indicateurs pertinents, il est malaisé d'évaluer objectivement l'efficacité de l'ANPE, en particulier dans l'exercice de sa mission essentielle de placier. Les informations disponibles laissent toutefois craindre qu'en dépit d'évidents progrès, les

résultats de cet important organisme ne soient pas toujours à la mesure des espoirs entretenus, et qu'ils tendent à plafonner.

Dès lors qu'une conjoncture économique plus favorable favorise une nette amélioration du marché du travail, il convient de s'interroger sur la vocation de cet organisme et sur les relations qu'il doit nouer avec les autres composantes du service public de l'emploi.

A la différence de plusieurs États membres de l'Union européenne, le service public de l'emploi se caractérise en France par l'éclatement et la complexité de son organisation. La gestion des outils et des moyens de lutte contre le chômage y a été répartie entre de multiples intervenants plus en fonction des contingences de l'actualité que selon une démarche rationnelle. C'est dans cet environnement que s'inscrit l'action de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), établissement public national à caractère administratif créé par une ordonnance du 13 juillet 1967. Elle a pour mission essentielle d'assurer l'accès ou le retour à l'emploi des personnes qui en sont privées.

Ses attributions ont été aménagées à plusieurs reprises. Un décret du 23 janvier 1980 lui a enlevé la charge de la constitution des dossiers d'admission aux allocations-chômage et des opérations de contrôle de la qualité des bénéficiaires. Une ordonnance du 20 décembre 1986 a accru le nombre des intervenants, au côté de l'agence, sur le marché du placement. La loi du 28 mai 1996, enfin, a autorisé l'ANPE à transférer aux ASSEDIC les inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi et l'actualisation de la situation des personnes inscrites.

Parallèlement, dans un contexte longtemps caractérisé par un constant accroissement d'un chômage de masse, les moyens de cet établissement ont été, au fil des ans, significativement accrus. Pour en encadrer l'évolution, il a été décidé, à la fin des années 1980, d'inscrire les engagements réciproques de l'État et de l'ANPE dans un « contrat de progrès ». Le premier contrat de ce type couvrait la période 1990-1993 et le deuxième celle de 1994 à 1998. Un troisième contrat a été signé le 28 janvier 1999 pour les années 1999 à 2003.

Au cours des dernières années, les attributions et les moyens de l'ANPE ont ainsi profondément évolué. Dans le dessein de mesurer la portée de ce changement, la Cour a examiné de l'été 1999 à l'été

2000, les comptes et la gestion de l'agence de 1992 à 1998. Cette enquête a été conduite tant au siège de l'établissement à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis) que dans plusieurs de ses implantations locales et auprès des autorités de tutelle. Au terme de ce constat, il apparaît que l'ANPE peut aujourd'hui mobiliser des moyens importants et que s'il est assurément malaisé d'évaluer avec précision et objectivité son efficacité, ses résultats bien qu'en progrès peuvent encore être améliorés. Compte tenu de l'amélioration actuelle de la conjoncture économique, son articulation avec les autres composantes du service public de l'emploi appelle une attention particulière.

I. – La mobilisation des moyens

Des pratiques budgétaires et financières dépourvues de rigueur que ne découragent pas ses autorités de tutelle ne contribuent pas à la mobilisation optimale des importants moyens qui lui sont alloués.

A. – Le cadre budgétaire

Comme tout budget d'établissement public, celui de l'agence comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement. Il donne une image difficile à déchiffrer des prévisions de recettes et de dépenses afférentes à sa seule gestion. L'important financement des mesures d'aide à l'emploi – comme le contrat initiative emploi (CIE) – mises en œuvre pour le compte de l'État par l'ANPE est, en effet, inscrit dans la section de fonctionnement du budget de celle-ci. La difficulté de lecture de ce document n'est pas le seul inconvénient de cette pratique. Le résultat de l'exécution budgétaire de l'établissement en est également affecté et son fonds de roulement, artificiellement gonflé.

La section de fonctionnement de l'ANPE a plus que triplé, en francs courants, depuis 1993 pour s'établir à près de 24 MdF en 1998. Les dépenses effectives n'ont cependant que doublé pour atteindre 11,2 MdF en 1998, soit un taux d'exécution limité à 46,8 %. Un tel décalage entre le budget voté et le budget exécuté trouve son origine dans la gestion des mesures pour l'emploi ; si l'on ne tient pas compte de ces dernières, le taux d'exécution se situe entre 97 % et 99 %. L'ANPE inscrit, en effet, à son budget annuel la totalité des recettes et des engagements prévisibles à ce titre, alors que ces mesures s'exécutent sur plusieurs exercices. Ainsi, en 1998, un montant de 17,7 MdF était porté au budget de l'agence au titre des mesures d'aide

à l'emploi pour une dépense effective de 5,4 MdF. Cette pratique, qui traduit une application quelque peu relâchée du principe d'annualité budgétaire, n'est pas cohérente avec les règles applicables au budget de l'État d'où proviennent les ressources. Ce dernier ne décrit, en effet, que les paiements afférents à ces aides prévus au cours d'un exercice. Une solution à ce problème pourrait être trouvée à terme avec la modification de l'instruction régissant la tenue de la comptabilité de l'agence afin de permettre dorénavant la comptabilisation de certaines aides en charges à payer.

Le poids relatif de ces aides dans le budget de l'ANPE s'est, au surplus, accru au fil des ans ; alors qu'elles ne représentaient, en 1993, que 1,7 MdF, soit 22,9 % du budget de fonctionnement alors de 7,3 MdF, elles en représentaient 73,8 % en 1998 avec un montant de 17,7 MdF. Les dépenses exécutées à ce titre durant la même période sont passées de près de 1 MdF à 5,4 MdF, soit respectivement 15,4 % et 48,3 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement effectives de l'agence.

En raison, dans une large mesure, du décalage entre la perception par l'établissement du financement de ces aides et leur paiement aux bénéficiaires, les disponibilités en fin de gestion ont crû sensiblement durant la période contrôlée. Elles ont progressé de 77 % du 31 décembre 1993 au 31 décembre 1998 pour s'établir à près de 1,9 MdF après avoir culminé à 2,7 MdF en 1997.

Le gonflement de son fonds de roulement a conduit l'agence et ses autorités de tutelle à perdre de vue le caractère limitatif que doit avoir un budget et à se soustraire aux rigueurs de la règle de spécialité budgétaire. Les disponibilités versées au fonds de roulement devenaient en effet à leurs yeux fongibles et pouvaient ainsi trouver une autre destination que celle initialement prévue.

Les prélèvements sur fonds de roulement pour équilibrer le budget sont dès lors loin d'être négligeables durant la période contrôlée. Ils représentaient 1,5 MdF en 1998. Ils traduisent en particulier l'autorisation donnée à l'établissement par ses autorités de tutelle de financer sur les réserves de trésorerie des dépenses notamment d'équipement, telles que les mesures informatiques nouvelles, que la subvention inscrite en loi de finances ne permettait pas de prendre en compte. La plus grande partie de ces modifications du budget étaient en vérité prévisibles et auraient dû être intégrées dans le budget primitif.

La marge de manœuvre que constitue ce fonds de roulement apporte ainsi aux ministères de tutelle de l'agence un moyen commode pour lui faire absorber plus facilement, au détriment de la sincérité budgétaire, les effets de la régulation budgétaire (plus de 500 MF en cumulé de 1993 à 1997) ou les conséquences de l'insuffisance de ses dotations, notamment d'investissement.

B. – La gestion financière

L'examen des relations financières établies entre l'agence et ses différents partenaires a montré que, pour ce qui concerne les interventions de l'État transitant dans les comptes de l'ANPE, aucun suivi rigoureux des flux financiers ni aucun apurement régulier des opérations n'étaient effectués.

L'agence rencontre des difficultés importantes à solder les aides à l'embauche que la puissance publique l'a chargée de gérer. Compte tenu de la durée durant laquelle s'exécutent les conventions relatives aux CIE, beaucoup d'employeurs bénéficiaires tardent à demander le paiement de la prime obligeant ainsi l'ANPE, pour solder le dossier, à attendre la prescription quadriennale ou à relancer les bénéficiaires. Cette dernière possibilité, lourde en gestion, contribue à retarder d'autant l'application de la prescription. La Cour avait déjà appelé l'attention du ministère chargé de l'emploi sur le problème des circuits de paiement des aides à l'emploi⁹⁹ ; bien qu'un groupe de travail se soit réuni en 1999 sous l'égide de ce ministère, aucune solution n'a encore été apportée à ce problème récurrent.

L'ANPE met des agents à disposition des départements au titre du volet insertion du dispositif RMI. Un cofinancement État-département lui assure le remboursement de ces charges salariales. Cependant, si l'agence perçoit bien la part de cette recette incombant à l'État, celui-ci a mis en place un dispositif de fonds de concours inutilement complexe et mal maîtrisé, pour recueillir le financement attendu des départements. Il serait utile d'abandonner un circuit budgétaire dont la lourdeur n'a d'égale que la mauvaise gestion et de charger l'ANPE de conclure directement les conventions nécessaires avec les départements, ce qu'elle fait déjà pour d'autres opérations.

⁹⁹ Rapport public 1999, p. 263.

Il semble opportun de porter une attention particulière aux relations de l'ANPE avec l'association pour la gestion des conventions de conversion (AGCC) que gère l'UNEDIC car elles peuvent servir de référence dans l'hypothèse d'un renforcement des liens entre l'ANPE et les institutions du régime de l'assurance chômage. Leur examen a fait apparaître qu'elles sont marquées par la constante évolution du dispositif conventionnel qui les régit et par des délais importants affectant le versement des sommes dues à l'ANPE à ce titre. Ils ont pu atteindre 8 mois pour les exercices 1996 et 1997.

L'importance des masses financières transitant par l'agence et un suivi insuffisant de leur flux tournant tantôt à son avantage, tantôt à son détriment, ont globalement conduit à la constitution d'une trésorerie substantielle dont le placement a permis à l'agence de dégager, avec l'accord des autorités de tutelle, des produits financiers certes non négligeables, mais qui auraient pu être accrus.

(en MF au 31/12)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Disponibilités	1 157,7	1 013,8	1 130,1	2 274,5	2 712,4	1 865,9
Dont placements	349,9	609,3	56,7	1 156,0	1 859,2	1 078,3
Produits financiers	12,1	68,4	50,3	5,1	19,5	85,2

Dès lors qu'un établissement public administratif peut se constituer une trésorerie abondante, il lui revient au moins d'en assurer une gestion active. Tel n'est pas le cas à l'ANPE : l'ordonnateur n'a fixé aucune politique en la matière ; l'agent comptable ne dispose d'aucun outil de prévision de la trésorerie. Faute d'une liaison étroite avec les services de l'ordonnateur il n'est pas au demeurant en mesure d'anticiper les encaissements et les décaissements à venir. On constate au surplus l'existence d'une trésorerie dormante, certes modeste (136,9 MF au 10/02/99), au niveau des délégués régionaux de l'agence. Aucune règle d'apurement régulier de leurs comptes n'a été instituée notamment pour fixer un plafond de disponibilités correspondant à leurs besoins. Seuls, trois délégués régionaux ont dès lors pris l'initiative de faire remonter au siège ce qu'ils considéraient comme des excédents de trésorerie.

C. – Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent une part élevée et en croissance des dépenses de fonctionnement de l'ANPE. Elles s'établissaient à 3,1 MdF en 1993, soit 65,5 % des dépenses courantes (hors charges spécifiques et exceptionnelles), et près de 4 MdF en

1998, soit 72 % de la même base pour atteindre près de 4,3 milliards en 1999. De 1990 à 1998, ces dépenses ont pratiquement doublé en francs courants (soit 61,2 % en francs constants).

Cette évolution résulte de différents facteurs :

- tout d'abord la création régulière d'emplois et la modification de leur structure conduisant à une augmentation de l'indice moyen budgétaire. Les emplois autorisés au budget de l'établissement sont ainsi passés de 15 207 en 1993 à 16 123 en 1998, soit une progression de 6 %. Bien plus, sous l'effet de la montée en charge de divers dispositifs (RMI, réseau d'insertion des jeunes¹⁰⁰) à la disposition desquels l'agence met du personnel contre remboursement, le nombre d'agents permanents est passé de 15 353 à 16 873 entre 1993 et 1998, soit une augmentation de près de 10 %. Si l'on ajoute les agents temporaires, les contrats emploi-solidarité et les appelés du contingent, la force de travail de l'ANPE s'établissait à 19 686 personnes en 1998, en hausse de 10,3 % par rapport à 1993, et représentait 17 788 agents en équivalent temps plein ;

- ensuite, les revalorisations salariales significatives accordées dans le cadre du nouveau statut instauré par le décret du 29 juin 1990. Celui-ci tend à un alignement sur le régime de la fonction publique sans éviter ni ses lourdeurs en matière de recrutement ni sa rigidité. Le recours aux emplois à durée déterminée est limité à 2 % du cadre d'emploi en cause. Ce statut nouveau paraît, au surplus, avoir été appliqué avec bienveillance. Le coût des reclassements résultant de sa mise en œuvre s'est ainsi élevé à 301 MF, soit 35 MF de plus que prévu. On remarque notamment que la procédure d'avancement accéléré a été appliquée largement au-delà de ce que prévoyaient les textes ;

- enfin, la mise en place de mesures indemnitaires et d'un régime très favorable de protection sociale surcomplémentaire.

Le « taux d'opérationnalité » de l'établissement (nombre de jours travaillés rapporté au nombre de jours ouvrés), qui était de 74,72 % en 1989, avait diminué en 1993, avec un taux de 71,27 %. Il a augmenté ensuite pour remonter à 75,66 % en 1998. Le taux d'absentéisme du personnel de l'agence¹⁰¹ paraît, en effet, élevé :

¹⁰⁰ Cf. ci-après 3 « Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes ».

¹⁰¹ Il inclut à proportion de 20 % les congés-maternité, le personnel de l'établissement étant très féminisé.

7,68 % en 1998. Le nombre de jours consacrés au paritarisme (14 684 en 1998) ou aux activités syndicales (22 888 jours) est de même important. Durant l'exercice 1998, 67 agents étaient mis à disposition de structures diverses dont 16 seulement faisaient l'objet d'une convention de remboursement le ministère de l'emploi et de la solidarité.

D. – Les autres dépenses de gestion

Le réseau informatique de l'ANPE est important et complexe et met en œuvre des applications nombreuses et volumineuses. Il fait communiquer 14 500 postes de travail répartis sur 1 200 sites. Il n'est donc pas étonnant que les dépenses consacrées à l'informatique soient le second poste de dépenses de l'établissement après celles relatives au personnel ; avec 594 MF en 1998, cette dotation se situe au troisième rang des budgets informatiques suivis par la direction du budget, après ceux du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur.

Les dépenses informatiques de l'ANPE font l'objet d'un processus budgétaire peu satisfaisant qui se caractérise par un recours systématique à des décisions modificatives opérant des prélèvements sur le fonds de roulement. Il en résulte un relâchement de la prévision et de la gestion dans un domaine pourtant stratégique. La Cour a notamment relevé le manque de précision du chiffrage du projet « GEODE » (refonte des systèmes d'information de l'agence). Au moment de son contrôle les dépenses déjà effectuées à cette fin excédaient de 85 % le coût prévisionnel initial de 119,4 MF inscrit au budget. La mise à niveau de l'ensemble du parc informatique dont le coût est évalué à 358 MF, a été lancée avant que les crédits aient été régulièrement mis en place.

Les implantations de l'ANPE représentent aujourd'hui une surface totale de plus de 400 000 m². La capacité immobilière de l'établissement ne s'adapte qu'avec retard à l'arrivée de personnels supplémentaires. Ainsi, le programme national d'action pour l'emploi de 1998 prévoit pour l'agence le renfort de 2 500 agents dont 500 en 1999 et 500 en 2000 sans en tirer immédiatement les conséquences au plan de sa programmation immobilière. Les besoins en locaux correspondants n'ont en effet vocation à être satisfaits qu'après mise en œuvre du projet de modernisation de ses implantations locales « ALE 2000 ». Ce dernier, lancé en 1999 pour être généralisé de 2001 à 2003, fait l'objet d'une expérimentation dans trois régions pendant

trois ans. La généralisation de ce projet à partir de 2001 suppose que les crédits nécessaires soient inscrits au budget 2001. Ce calendrier, sauf à ne pas être respecté, conduit ainsi à généraliser la mise en œuvre d'un projet avant de connaître les résultats des expérimentations dont on estime qu'il doit faire l'objet.

Chaque direction de l'ANPE est responsable de ses procédures d'achat. Il résulte de cette organisation des dysfonctionnements nombreux, tenant à une attention inégale portée aux règles du code des marchés publics. Ils conduisent à recommander un réexamen rigoureux des pratiques suivies en ce domaine par l'agence. Les délais fixés pour exécuter les conventions d'études sont rarement respectés et l'agence répugne à appliquer les pénalités de retard pour les sanctionner. Signe d'une insuffisante préparation des commandes, les documents sont souvent rédigés de façon peu précise. Enfin, des avenants ont été passés sur des marchés expirés, ce qui conduit à douter de la rigueur du suivi de leur exécution.

E. – Les contrats de progrès

La conclusion de trois "contrats de progrès" constitue depuis 1990 une tentative intéressante, mais encore imparfaite, d'organiser dans un cadre pluriannuel l'emploi des moyens mis par l'État à la disposition de l'agence pour atteindre des objectifs mieux définis. L'examen de leur exécution fait apparaître la difficulté de concilier des objectifs pluriannuels et l'impératif de l'annualité budgétaire. La prévision est dans la plupart des cas incomplète, parfois évolutive et souvent incertaine.

Les indicateurs retenus sont instables dans le temps et trop souvent indisponibles au moment où il y a lieu de s'y référer. Ce constat traduit un manque de réflexion préalable à la conclusion de ces accords et une insuffisante articulation du suivi de leur mise en œuvre avec le dispositif de contrôle de gestion de l'établissement.

En tout état de cause, au moment de la signature des deux derniers contrats de progrès (1990-1993 et 1994-1998) et a fortiori au moment de leur élaboration, les parties contractantes ne disposaient pas des éléments d'information nécessaires (bilan et analyses) pour apprécier les conditions de déroulement du contrat de progrès précédent et en tirer toutes les conséquences utiles. Ainsi, si une amélioration a pu être constatée lors de la négociation du dernier contrat de progrès (1999-2003) avec l'établissement d'un rapport

intermédiaire au cours de l'exécution du deuxième contrat, le rapport final afférent à celui-ci n'a été disponible qu'en novembre 1999, soit largement après la signature du troisième contrat de progrès, le 28 janvier 1999.

II. – L'efficacité de l'agence

Le code du travail confie à l'ANPE le service public du placement. Tout travailleur recherchant un emploi doit, en principe, requérir son inscription auprès de l'agence, tandis que tout employeur est tenu de notifier à celle-ci toute place vacante dans son entreprise. Ces obligations, qui ne sont sanctionnées par aucun texte, sont toutefois dans la pratique tombées en désuétude. L'agence n'est donc pas la seule à intervenir sur le marché de l'emploi.

Il est malaisé, dans un tel environnement, de mesurer avec objectivité l'efficacité de cet établissement public qui ne constitue qu'une composante, certes essentielle, d'un service public de l'emploi éclaté. Il n'en apparaît pas moins que les mesures prises pour améliorer ses résultats n'ont pas eu tous les effets escomptés.

A. – Le contexte de l'intervention de l'agence

Aux difficultés inhérentes à l'éclatement des responsabilités entre les divers opérateurs intervenant sur le marché de l'emploi s'ajoutent celles tenant à la fiabilité des instruments de repérage des demandeurs d'emploi.

1. – Des responsabilités éclatées

Contrairement à nombre d'autres pays européens, dont les organismes publics de placement cumulent les fonctions de gestionnaire de l'assurance chômage, d'intermédiation pour l'accès au marché de l'emploi et de dispensateur de formation professionnelle aux demandeurs d'emploi, le système français s'est construit progressivement en confiant ces trois fonctions à des institutions différentes relevant de régimes juridiques distincts.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), association à caractère tripartite qui a la charge d'une partie de la formation professionnelle, et l'ANPE constituent, avec les services tant centraux que déconcentrés du ministère chargé de l'emploi, le service public de l'emploi auquel est associée l'UNEDIC,

association à gestion paritaire qui assure l'indemnisation du chômage. Au plan local, l'organisation de partenariats avec les collectivités locales ou leurs émanations est une autre illustration de l'éclatement du dispositif français.

a) L'UNEDIC

L'inscription des demandeurs d'emploi et l'actualisation de la situation des personnes inscrites peuvent relever des ASSEDIC depuis la loi du 28 mai 1996, ce que permet un fichier informatique commun avec l'agence. Libérés depuis 1998 de la lourde charge de travail relative à cette inscription, les services de l'ANPE devraient désormais être en mesure d'avoir un premier entretien plus constructif avec les demandeurs d'emploi. Selon les enquêtes d'opinion réalisées par l'ANPE, ces derniers seraient en grande majorité satisfaits de ce changement.

b) L'AFPA

Depuis la mise en œuvre des contrats de progrès entre le ministère chargé de l'emploi et les organismes sous sa tutelle, l'AFPA et l'ANPE ont renforcé leur partenariat. Après un premier accord signé en 1990, deux nouveaux accords sont intervenus en 1996 puis le 7 avril 1999.

Au titre de l'accord de 1996, l'AFPA a été notamment chargée de collaborer aux actions de lutte contre l'exclusion et d'accueillir 10 000 stagiaires par an orientés vers elle par l'ANPE. En contrepartie, l'ANPE devait apporter son appui au placement des stagiaires de l'AFPA. Le bilan de cet accord ne fait toutefois apparaître qu'un faible taux de réalisation de ces objectifs (à peine 50 %). Ce résultat décevant a été imputé aux délais nécessaires aux services régionaux et locaux des deux organismes pour élaborer des plans d'action communs.

L'année 1998 a constitué une année de transition marquée par la mise en œuvre du plan national d'accès à l'emploi. Les deux organismes considérés avaient reçu alors pour objectif de proposer aux demandeurs d'emploi des offres de services complémentaires, cohérentes et lisibles, d'améliorer l'accès à la formation de ceux d'entre eux ayant besoin d'une qualification et de développer la validation de leurs acquis professionnels. L'ANPE n'a pu produire de données sur la réalisation des objectifs quantitatifs qui lui avaient été

alors fixés. Elle estime que les délais nécessaires à l'adaptation à cette fin de son système d'information sont incompatibles avec le rythme d'évolution des politiques de l'emploi. Le rapport d'évaluation du deuxième contrat de progrès, en s'appuyant sur des informations reçues de l'AFPA, souligne que l'objectif en nombre de demandeurs d'emploi accueillis a été dépassé, alors que celui relatif aux services débouchant sur leur orientation effective n'a pas été atteint.

Le nouvel accord qu'elles ont conclu le 7 avril 1999 a confirmé la complémentarité des deux institutions en qui concerne tant le "service intégré d'appui au projet professionnel" des demandeurs d'emploi que l'appui de l'ANPE aux stagiaires AFPA ou celui de l'AFPA à l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi. La conclusion entre les représentants des deux organismes des conventions régionales accompagnées des plans d'action nécessaires à leur mise en œuvre a pris un retard que l'agence impute à l'ampleur du travail requis. Un premier bilan à fin septembre 1999 faisait apparaître que les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE représentaient 47,7 % des réservations de formation à l'AFPA. Les 5 000 prestations d'évaluation prévues en 1999 n'étaient réalisées par l'AFPA qu'à 80 %, avec de fortes disparités régionales. Au total, même si certains résultats paraissent encourageants, la complémentarité ANPE-AFPA tardait encore, au moment du contrôle, à être opérationnelle.

c) Le partenariat

Depuis 1986, le code du travail autorise les communes à recevoir des offres d'emploi et à effectuer des opérations de placement en faveur de leurs « administrés à la recherche d'un emploi », après avoir passé, à cet effet, convention avec l'État et l'agence nationale pour l'emploi, comme les missions locales d'accueil des jeunes et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)¹⁰².

Le deuxième contrat de progrès (1994-1998) a érigé le partenariat avec de telles structures en axe stratégique de la politique de l'agence. Trois niveaux de délégation peuvent être consentis aux partenaires en fonction de leurs capacités, depuis le simple accueil (niveau 1) jusqu'à l'ensemble des opérations qu'effectue en matière de placement une agence locale de l'emploi de l'ANPE (niveau 3).

¹⁰² Cf. ci-après 3 « Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes »..

Le système d'information reliant l'agence à ses cocontractants (STAP - système télématique ANPE-Partenaires) n'est cependant pas un outil fiable permettant de piloter cette politique et d'en mesurer l'impact en termes de placement.

Selon les informations recueillies au moment du contrôle, 1 728 conventions entre l'ANPE et les collectivités locales étaient enregistrées. Les communes apparaissent désormais comme un partenaire majeur de l'établissement. Si l'on ajoute les composantes du réseau d'accueil des jeunes, qui sont dans la plupart des cas une émanation des communes, l'influence de ces dernières porte sur plus de 60 % des délégations de niveau 2 et 90 % des délégations de niveau 3. La montée en puissance des structures intercommunales, élargissant d'autant le concept « d'administrés à la recherche d'un emploi », doit être notée.

La Cour a relevé le cas d'une importante commune urbaine affichant un volontarisme fort en matière de placement, ce qui a conduit en pratique à marginaliser le service public représenté par l'ANPE. Rien n'assure en effet qu'il y ait alors réellement communication à l'agence des offres d'emploi reçues par la structure communale et donc égalité d'accès à ces offres de tous les demandeurs d'emploi et non des seuls administrés de la collectivité. Un fort pouvoir de contrôle de l'agence sur l'activité de ses partenaires apparaît donc nécessaire. Or, la plupart des conventions de partenariat de l'ANPE comportent des lacunes : les accords passés avec les communes n'assignent, en général, aucun objectif de résultats, ce qui rend leur évaluation difficile ; les outils pour recueillir ces résultats ne sont pas vraiment opérationnels.

Les informations dont dispose l'agence sur les retombées en termes de placements de l'intervention des missions locales et PAIO sont partielles et le plus souvent inexploitable.

Le bilan d'ensemble de ces partenariats est donc difficile à établir. Néanmoins il est permis de constater sur le plan qualitatif qu'ils apportent un service de proximité et, normalement, un accueil plus personnalisé des demandeurs d'emploi.

2. – Les limites du fichier des demandeurs d'emploi

L'ANPE a la responsabilité de la tenue de la liste des demandeurs d'emploi. Un arrêté du 5 février 1992 a réparti ceux-ci en cinq catégories suivant la nature de leur demande et leur disponibilité.

Les trois premières catégories recouvrent les personnes sans emploi qui sont immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein (catégorie 1), d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel (catégorie 2) ou d'un emploi à durée déterminée temporaire ou saisonnier, y compris de très courte durée.

Deux autres catégories recouvrent les personnes sans emploi, non immédiatement disponibles (arrêt maladie de plus de 15 jours ou formation de plus de 40 heures), à la recherche d'un emploi (catégorie 4) et les personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi (catégorie 5, dans laquelle se trouvent principalement les bénéficiaires de contrats emploi solidarité).

Depuis le mois de juin 1995, les trois premières catégories ont été complétées par les catégories 6, 7 et 8, afin d'isoler parmi les demandeurs d'emploi relevant respectivement des catégories 1, 2 et 3, ceux ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois. Le passage d'une catégorie à l'autre (1 à 6, 2 à 7 et 3 à 8) se fait automatiquement par basculement informatique dès lors que l'intéressé déclare avoir travaillé plus de 78 heures dans le mois.

L'attention de l'opinion publique se concentre habituellement sur le nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois de la catégorie 1 qui n'est pourtant qu'un indicateur parmi d'autres de la demande d'emploi.

Le dispositif informatique GIDE 1 bis, géré par l'UNEDIC, constitue la base du fichier des demandeurs d'emploi.

Il donne aux ASSEDIC la possibilité d'indemniser les chômeurs et aux agences locales de l'ANPE celle d'exercer leur rôle de placier.

Une enquête faite par l'Inspection générale des affaires sociales en 1999 sur l'opération de transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi a toutefois mis en lumière des dysfonctionnements qui affectent la gestion de la liste des demandeurs d'emploi et réduisent son caractère opérationnel. Suivant ces constatations, les ASSEDIC ont tendance à inscrire les nouveaux demandeurs d'emploi en catégorie 1 pour préserver leurs droits à indemnisation. Elles préfèrent, de même, actualiser le fichier en fin de mois sur la base des déclarations de situation mensuelle et non de l'avis de changement de situation qui permettrait une actualisation instantanée du fichier. En conséquence, un grand nombre de demandeurs d'emploi figurent de

manière inexacte en catégorie 1 alors qu'ils ont travaillé plus de 78 heures durant le mois considéré. L'ANPE n'est donc pas informée en temps réel de la disponibilité réelle des demandeurs d'emploi.

De plus, en cas de reprise d'activité d'un demandeur d'emploi, l'incertitude est complète quant aux conditions et au délai dans lesquels son retrait de la liste peut et doit intervenir. Cette imprécision autorise le maintien indéfini sur celle-ci de personnes exerçant en vérité une activité professionnelle régulière, dans un cadre autre que celui d'un contrat à durée indéterminée et à temps plein.

La définition du concept de « demandeur d'emploi » se révèle de plus en plus extensive avec l'assouplissement croissant des conditions de cumul entre allocations sociales et revenus d'activité et une meilleure connaissance par les intéressés des avantages induits par leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (notamment les aides des communes).

Une telle pratique conduit dès lors à un gonflement du fichier GIDE 1 bis qui se transforme progressivement en fichier d'actifs, ce qui complique le rapprochement entre offres et demandes d'emploi. La convocation systématique depuis 1998 des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi a permis une actualisation de la catégorie 1. Elle s'est traduite par une hausse sensible tant des basculements en catégorie 6 que des radiations. Ces dernières ont ainsi triplé depuis 1993 pour atteindre 185 091 en 1999, dont 161 845 pour non-réponse à convocation, contribuant à due proportion à l'amélioration de l'indicateur le plus médiatisé de la situation de la demande d'emploi.

Comme le fichier n'est mis à jour qu'avec retard, pour réunir un nombre suffisant de candidats, les agences locales de l'ANPE n'hésitent généralement pas à convoquer deux fois plus de demandeurs d'emploi qu'il y a de postes à pourvoir pour une mise en relation sur une offre d'emploi ou le recours à une prestation. La fiabilité très réduite de la catégorie 1 du fichier GIDE 1 bis conduit ainsi à convoquer à tort certains demandeurs d'emploi, ce qui ne contribue pas à crédibiliser l'agence auprès des intéressés enclins, à juste titre, à penser que l'établissement connaît mal leur situation.

Au surplus, les règles de gestion de la liste des demandeurs d'emploi entraînent une inégalité de traitement entre les demandeurs de la catégorie 6 (censés être immédiatement disponibles alors qu'ils travaillent) et ceux de la catégorie 4 (en formation) au regard du

critère de la durée du chômage autorisant, notamment, l'accès au bénéfice des mesures et des prestations du programme « nouveau départ ». Pour les premiers, la durée de chômage continue à courir, bien qu'ils travaillent, alors que, pour les seconds, l'entrée dans une formation de plus de 40 heures annule la prise en compte du chômage antérieur. Des demandeurs d'emploi peuvent être de ce fait dissuadés d'accepter une formation.

B. – La stratégie du placement

Pour améliorer son efficacité, l'ANPE a engagé, au cours de la période contrôlée, un effort important de modernisation des prestations qu'elle propose tant aux entreprises qu'aux demandeurs d'emploi. Les résultats obtenus apparaissent contrastés.

1. – Les services proposés aux entreprises

a) *Des services modernisés*

L'ANPE a rénové en profondeur les services proposés aux entreprises.

Elle souhaite désormais définir avec l'entreprise lors du dépôt d'une offre d'emploi le niveau de service qu'elle peut utilement lui apporter. Une procédure spécifique de sélection des candidats peut, par exemple, être proposée.

Les concours apportés par l'ANPE aux ont deux objets – l'aide au recrutement et la mise en œuvre des mesures pour l'emploi – et quatre niveaux de sophistication, du niveau A, le plus simple et le plus rapide, jusqu'aux niveaux C et D qui impliquent pour l'agence une charge de travail plus importante.

	Aide au recrutement	Mise en œuvre des mesures
Niveau de service A	Faire connaître l'offre avec les coordonnées de l'entreprise pour que les candidats la contactent directement	Informersur les mesures pour l'emploi
Niveau de service B	Faire connaître l'offre sans les coordonnées de l'entreprise avec tri des candidats sur quelques critères	Informersur les mesures pour l'emploi
Niveau de service C	Sélectionner, par un agent ANPE identifié, des candidats sur des critères définis en commun avec l'entreprise	Informers, conseiller et mettre en œuvre pour le compte de l'entreprise
Niveau de service D	Sélectionner, par un interlocuteur unique, des candidats dont le profil professionnel est validé	

En 1999, 23 % des entreprises clientes ont opté pour le niveau A et 15 % pour les niveaux C et D dont les caractéristiques sont très proches.

Un dispositif d'« équipes professionnelles » a été mis en place au sein de l'ANPE à la fin du premier contrat de progrès pour améliorer le niveau de professionnalisation des agents par une meilleure connaissance des entreprises, et donc le service qui leur est rendu. Chaque équipe, dotée d'un animateur, est généralement spécialisée dans un secteur d'activité économique défini. Dans les bassins d'emploi importants, les secteurs économiques sont répartis entre équipes professionnelles relevant d'agences locales différentes.

A la spécialisation des agents qui caractérisait auparavant l'établissement avec des prospecteurs-placiers et des conseillers formation, a ainsi été substituée leur polyvalence, les agents étant successivement affectés à différents postes de travail allant des services aux entreprises (« zones techniques ») aux rendez-vous avec les demandeurs d'emploi (immédiats ou programmés). Cette polyvalence paraît avoir été perçue par les agents comme un facteur d'enrichissement de leur pratique professionnelle par une meilleure connaissance à la fois des caractéristiques des demandeurs d'emploi et du monde de l'entreprise.

Elle prend tout son sens dans la nouvelle politique dite de « l'interlocuteur identifié » dont le but est de permettre aux entreprises qui le souhaitent et aux demandeurs d'emploi les moins autonomes d'être suivis par un même conseiller.

La démarche des agences locales de l'ANPE à l'égard des entreprises reste empirique dès lors qu'il s'agit de savoir vers quel secteur ou vers quels types d'entreprises il convient d'orienter les efforts. L'ANPE vient de définir une « démarche marketing auprès des employeurs » pour mieux connaître les entreprises locales et en assurer un meilleur suivi quantitatif et qualitatif. Pour ses interventions au profit des entreprises comme pour d'autres domaines de son activité, l'agence pourrait opportunément se doter d'outils lui permettant de mieux mesurer l'efficacité de son action.

Enfin, une politique dite des « grands comptes », fondée sur le constat de la faible part de marché de l'agence pour ce qui est des offres déposées par les entreprises de plus de 50 salariés, a été développée depuis 1994. Ces entreprises ne représentaient alors que 14,3 % des offres totales d'emploi déposées contre 59,5 % pour les entreprises de moins de 10 salariés et 26,3 % pour les entreprises de 10 à 49 salariés.

De 1992 à 1998, 45 accords nationaux ont ainsi été signés avec de grandes entreprises, en particulier du secteur des services. Le système d'information de l'agence ne permet pas de connaître de manière précise au niveau national les offres d'emploi et l'activité liées à cette politique. Le suivi des accords eux-mêmes, tel qu'il pouvait être observé au moment de l'enquête, méritait d'être amélioré : au moment de l'enquête, 12 accords sur 39 étaient à renouveler, tandis que 9 autres étaient caducs.

b) Des résultats contrastés

La part de marché de l'ANPE est définie comme le rapport entre le nombre d'offres enregistrées par l'établissement et le volume des embauches réalisées sur le marché du travail au cours de la même période de référence. Le champ retenu exclut les offres du secteur de l'agriculture, des services non marchands, de l'intérim, celles dont l'activité économique n'est pas précisée, les DOM et les offres relatives à des contrats de moins de huit jours ou de moins de neuf heures par semaine. Les données relatives au volume des embauches, qui sont recueillies par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé de l'emploi, proviennent de sources statistiques qui ne sont ni cohérentes entre elles, ni disponibles dans des délais satisfaisants et ont une précision variable selon la taille des entreprises. La fiabilité de l'indicateur de "la part de marché" de l'ANPE ne doit donc pas être surestimée.

Sous réserve de ces incertitudes, on peut constater que l'objectif de 40 % de part de marché assigné à l'agence par le deuxième contrat de progrès a été presque atteint en 1996 avec 39,7 %, alors que la part de marché de l'ANPE n'était que de 24,8 % en 1993. Depuis 1996, elle a diminué toutefois pour s'établir à 37,1 % en 1997 et 36,3 % en 1998. La croissance du volume des offres d'emploi recueillies par l'ANPE n'a donc pas été proportionnelle à celle des embauches constatées sur le marché du travail au cours de la dernière période.

L'objectif fixé à l'agence en nombre d'offres recueillies a, lui, été largement dépassé. Celui-ci s'est élevé de 1,2 million d'offres en 1993 à plus de 3 millions en 1999. Près de 30 % des offres étaient toutefois relatives alors à des emplois à temps partiel, contre 7,4 % seulement en 1994. L'attention particulière portée à l'indicateur de leur nombre peut nuire à la qualité des offres recueillies. Elle peut alimenter ainsi la critique adressée à l'agence en ce qui concerne la réinscription d'offres non satisfaites en fin de mois dans le total enregistré le mois suivant, le gonflement des offres provenant de l'intérim ou la prise en compte dans ses statistiques des petites annonces. L'amélioration globale du marché du travail et la difficulté à satisfaire certaines offres peuvent, il est vrai, conduire les employeurs à ne lui signaler que les offres d'emploi difficiles à pourvoir car peu attirantes. Le concept d'offres d'emploi gagnerait donc à être précisé dans les indicateurs de l'efficacité de l'ANPE.

Si les diverses formes de contact avec les entreprises ont augmenté de 23 % entre 1994 et 1999, on relève une baisse de 39 % du nombre des visites proprement dites aux entreprises durant la même période, imputable vraisemblablement au recentrage de l'action de l'agence sur les publics les plus en difficulté et la lutte contre l'exclusion dans un contexte de reprise du marché du travail.

Le taux de satisfaction des offres d'emploi est suivi à travers deux indicateurs : le taux général de satisfaction des offres qui rapproche le volume des offres satisfaites de celui des offres sorties (c'est-à-dire satisfaites ou retirées par l'entreprise) et le taux de satisfaction des offres par mise en relation positive (MER+) qui ne rapporte que le volume des offres pour lesquelles le rapprochement avec les demandes d'emploi requiert l'intervention spécifique d'un agent de l'ANPE, au volume des offres sorties.

(en milliers)	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Offres sorties	1 632	2 046	2 309	2 533	2 764	2 993
Offres satisfaites	1 410	1 780	2 041	2 242	2 427	2 638
Offres satisfaites MER+	1 039	1 308	1 493	1 563	1 610	1 710
Taux de satisfaction des offres	86,4 %	87,0 %	88,4 %	88,5 %	87,8 %	88,1 %
Taux de satisfaction des offres par MER+	63,7 %	63,9 %	64,7 %	61,7 %	58,2 %	57,1 %

Entre 1994 et 1999, le nombre des offres "sorties" augmente de 83,4 %, celui des offres "satisfaites" de 87,1 % et celui des offres "satisfaites par mise en relation positive" de 64,6 %. Depuis 1996, dans un contexte caractérisé par une nette amélioration de la conjoncture économique, le taux de satisfaction des offres reste stable autour de 88 % tandis que le taux de satisfaction par mise en relation positive décroît d'une manière significative, de 64,7 % à 57,1 % en 1999.

Ces résultats globaux ne doivent pas masquer la grande diversité qui peut être relevée selon les régions métropolitaines. Le contexte économique détermine assurément la marge de manœuvre d'une politique dynamique de recherche des offres d'emploi. Certaines directions régionales (Auvergne, Languedoc-Roussillon ou Franche-Comté) ont rencontré des difficultés à gérer à la fois l'augmentation des offres recueillies et la capacité de l'agence à les satisfaire comme celles d'autres régions (Basse-Normandie, Haute-Normandie et Limousin) ont mieux maîtrisé à la fois l'augmentation des offres recueillies et des offres satisfaites par des mises en relation positives.

Les délais de satisfaction des offres d'emploi sont suivis par des indicateurs affectant à trois types distincts d'offres des délais de référence fixés en fonction de la plus ou moins grande difficulté à les satisfaire. Sont ainsi suivis les pourcentages des offres non qualifiées satisfaites en moins de 15 jours, des offres qualifiées satisfaites en moins d'un mois et les offres cadres et techniciens/agents de maîtrise satisfaites en moins de trois mois.

Les délais de satisfaction augmentent de façon continue durant la période examinée avec une aggravation sensible en 1997, et à nouveau en 1998. La part des offres qualifiées et non qualifiées satisfaites dans les délais de référence diminue de l'ordre de 10 points

entre 1994 et 1999, et celle des offres cadres et techniciens de plus de 6 points.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Offres non qualifiées	59,2%	59%	58,2%	53%	48,9%	49,4%
Offres qualifiées	72,9%	72,2%	70,8%	67,4%	62,3%	60,8%
Offres cadres/TAM	84,2%	83%	81,7%	80,8%	77,9%	77,6%

Ces indicateurs paraissent très sensibles au contexte et leur pertinence est relative. La reprise de la croissance n'a pu qu'entraîner des tensions sur le marché du travail. Les entreprises font jouer en parallèle plusieurs modes de recrutement et l'agence doit, en outre, faire face à la gestion de l'augmentation des offres qu'elle a recherchée.

On peut ainsi expliquer le plafonnement, voire la légère baisse des indices de satisfaction dans les enquêtes d'opinion qu'a fait faire l'agence durant la même période. Ainsi, les entreprises utilisatrices se sont déclarées satisfaites, en 1998, à 81,5 % (43,2 % tout à fait satisfaites) de la vitesse de traitement de leur demande par l'ANPE, en baisse de 2,5 points toutefois par rapport à 1995. Parmi celles qui ont reçu des candidats, 83 % se sont déclarées satisfaites des délais dans lesquels ils leur ont été adressés par l'agence, résultat en baisse de 4 points par rapport à celui observé les années précédentes.

Quant aux jugements portés par les employeurs en ce qui concerne le moyen de recrutement le plus efficace, l'ANPE voit son rang décliner régulièrement depuis 1995 ; au premier rang en 1995 avec 22,9 % des entreprises la déclarant comme le moyen le plus efficace, elle tombe en 1999 au troisième rang avec 17,7 %, derrière les petites annonces, la presse, le Minitel (21,3 %) et les réseaux de connaissance (20,3 %) ; toutefois, 18,8 % des entreprises interrogées estiment que tous les moyens se valent.

Si la fiabilité de telles enquêtes d'opinion ne doit pas être surestimée, ces résultats n'en dégagent pas moins une tendance qui mérite de retenir l'attention.

Ces divers constats posent le problème de la capacité de l'ANPE à assurer simultanément un traitement personnalisé de l'offre et de la demande d'emploi, tout en étant confrontée à une gestion de masse.

2. – L'appui aux demandeurs d'emploi

a) *La modernisation des outils*

L'agence a également modernisé les services qu'elle propose aux demandeurs d'emploi, désormais considérés comme des « clients ». Partant du constat qu'elle ne peut se substituer aux individus dans leur recherche d'emploi, elle s'efforce de contribuer à leur autonomie en leur apportant les moyens techniques de prospecter par eux-mêmes le marché du travail. Elle leur offre à cette fin des prestations adaptées, ce qui lui permet par ailleurs de focaliser son attention sur les personnes ayant les plus grandes difficultés à trouver un emploi.

A cette fin, les agences locales sont structurées en zones facilement identifiables dédiées à l'accueil, à l'affichage des offres d'emploi, à la documentation et aux entretiens, et le premier accueil est organisé d'une manière qui se veut encourageante et positive. Les offres d'emploi, premier service attendu de l'agence, sont affichées selon une sélection basée sur les caractéristiques dominantes de la population locale des demandeurs d'emploi. Cet affichage est régulièrement tenu à jour.

Les outils télématiques comme le Minitel sont généralisés au sein de l'agence et permettent à un demandeur d'emploi de déposer sa candidature à distance. En revanche, son site Internet reste encore à développer. Il ne permet encore que d'accéder aux offres d'emploi, mais non de déposer des CV, contrairement à des sites privés existant sur le marché. Il serait opportun de combler rapidement ce retard.

b) *Les difficultés rémanentes*

Depuis le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC, un premier entretien professionnel avec l'ANPE est systématiquement prévu sur la base d'un document appelé « Cap sur l'emploi » qui leur est remis lors de leur inscription à l'ASSEDIC. Ce document vise à les aider à préparer cet entretien et à les inciter à organiser leur recherche d'emploi avec méthode. Il n'en demeure pas moins que le nombre d'entretiens a diminué pendant la période sous revue tombant de 13,7 millions en 1994 à 12,5 millions en 1998. Cette baisse qui peut, certes, trouver sa source dans la diminution du flux des inscriptions paraît surprenante. En tout état de cause, la qualité du premier entretien reste encore à améliorer même si sa durée moyenne

s'est, semble-t-il allongée. Il ressort, en effet, de la dernière enquête d'opinion effectuée pour le compte de l'ANPE à ce sujet en 1998 que 29 % des demandeurs d'emploi déclarent n'avoir jamais eu d'entretien, tandis que 68 % des personnes interrogées ne perçoivent encore le premier entretien que comme un simple enregistrement administratif.

En 1998, l'ANPE a consacré près de 400 MF à la modernisation des prestations de services proposées aux demandeurs d'emploi. L'objectif quantitatif visant à augmenter la part des demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation a été atteint. Calculée sur la catégorie 1 en fin d'année elle est en effet passée de 10,5 % en 1996 à 16,1 % en 1998. Cependant, les principaux bénéficiaires n'étaient pas les demandeurs les plus éloignés de l'emploi. Durant la période récente, la priorité a été donnée aux chômeurs de plus de deux ans qui ont bénéficié de 23 % des actions d'accompagnement en 1999, marquant ainsi une évolution positive pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

L'agence ne dispose pas d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des prestations de services dont elle fait bénéficier les demandeurs d'emploi à l'exception de celles apportées dans le cadre des « clubs de chercheurs d'emploi » et des « cercles de recherche d'emploi ».

Les enquêtes de satisfaction réalisées pour son compte montrent enfin que l'agence ne répond pas aux attentes des usagers en matière de prestations d'orientation et d'aides à la mobilité. Sur ce dernier point, elle n'a pas pu apporter à la Cour d'informations sur la mobilité géographique des demandeurs d'emploi compte tenu des insuffisances de son système d'information. Ces enquêtes montrent, en tout état de cause, que l'existence de telles prestations est peu connue des demandeurs d'emploi.

La part des prestations d'orientation sous-traitées à des organismes externes n'a cessé de croître. Pour 1999, les taux de sous-traitance étaient de 95 % pour les prestations d'accompagnement (définition d'un projet professionnel, organisation des démarches à entreprendre), de 100 % pour les prestations d'évaluation (évaluation des compétences et capacités professionnelles, évaluation en milieu de travail), de 62 % pour les ateliers et de 88 % pour les prestations d'appui ponctuel. Le contrôle des prestataires mériterait d'ailleurs d'être organisé au plan national pour uniformiser les procédures et les sanctions à mettre en œuvre en

ce qui les concerne. Il conviendrait aussi de permettre aux échelons régionaux et central de l'agence d'avoir des résultats globaux sur les effets de ces prestations.

Les dispositifs de formation gérés par l'agence pour le compte de l'État – stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuels et stages d'accès à l'emploi (SAE) – ne font pas davantage l'objet de suivi. L'ANPE ne dispose pas dès lors d'indicateurs lui donnant la possibilité d'évaluer l'impact de ces formations sur le devenir des bénéficiaires. De surcroît l'agence, alors même qu'elle dispose d'une connaissance approfondie des formations et qualifications recherchées par les employeurs lors du dépôt des offres d'emploi, n'est pas en mesure d'influer sur les choix opérés par les décideurs de la commande publique de formation professionnelle (Education nationale, conseils régionaux, services déconcentrés du travail). Son rapprochement avec eux ne résulte, en effet, que d'initiatives prises au plan local.

c) Le cas spécifique des publics prioritaires

La définition des publics prioritaires au niveau national a été modifiée à plusieurs reprises, au cours des sept dernières années, ce qui n'est guère compatible avec une action qui, parce qu'elle s'adresse aux personnes les plus menacées d'exclusion, doit s'inscrire nécessairement dans la durée.

La part des travailleurs handicapés, cible prioritaire du premier contrat de progrès, a évolué favorablement dans les entretiens, les prestations et les entrées en formation marquant un réel effort de l'agence dans ce domaine.

Pour ce qui concerne les « jeunes demandeurs d'emploi », public cible du deuxième contrat de progrès, l'indicateur retenu pour évaluer l'action de l'agence – le nombre de jeunes ayant pu avoir un entretien dans les six mois suivant leur inscription - n'a pas pu être renseigné. L'agence avait donc proposé de retenir un indicateur dans ce contrat de progrès sans en avoir testé préalablement la disponibilité.

L'objectif de diminution du nombre de jeunes chômeurs de longue durée a été atteint en 1998, mais celui d'une baisse d'un quart du nombre des jeunes chômeurs de longue durée en 1999 ne l'a pas été totalement : avec 85 844 personnes, la baisse observée est de seulement 19 %.

S'agissant des bénéficiaires du RMI, définis comme prioritaires dans le second contrat de progrès, il n'a pas été possible de juger des résultats obtenus par l'agence. L'échange mensuel d'informations mis en place entre les CAF et les centres de traitement des ASSEDIC qui renseignent le fichier GIDE 1 bis a en effet conduit à effacer les données saisies par les agences locales de l'ANPE. Cette anomalie serait, selon l'agence, aujourd'hui corrigée.

L'augmentation continue du nombre des chômeurs de longue durée (12 % des demandeurs d'emploi en 1974, 30 % en 1991 et 38 % en 1998) a été prise en compte dans les options du premier et du second contrat de progrès, mais aussi dans trois grands dispositifs d'accompagnement personnalisé décidés par les pouvoirs publics au cours de la période sous revue ; deux d'entre eux étaient ponctuels, tandis que le troisième s'inscrit dans la durée.

L'opération « 900 000 chômeurs de longue durée » de 1992 visait à proposer, sur cinq mois, à ces demandeurs d'emploi soit un emploi, soit une formation adéquate, soit une activité d'intérêt général. Les objectifs fixés à l'agence en nombre de chômeurs de cette catégorie reçus ont été dépassés. Cependant, faute d'indicateurs de suivi, l'impact réel de ces entretiens n'a pu être mesuré. En tout état de cause, on doit constater que le nombre des chômeurs en cause a été stabilisé entre 1991 et 1992.

Avec l'opération « 120 000 jeunes chômeurs de longue durée » de 1997, l'agence a été chargée de la maîtrise d'œuvre d'une campagne spécifique visant à faire une proposition effective d'insertion à tout jeune chômeur de longue durée de moins de 25 ans et à en assurer un suivi mensuel pouvant aller jusqu'à trois mois sur la base d'un dossier personnalisé. Avec près de 200 000 jeunes reçus, les objectifs ont été dépassés et le nombre de jeunes chômeurs de longue durée a alors baissé de 9 %. Une étude réalisée sur une cohorte de 97 437 jeunes montre que 34 % d'entre eux se sont vu proposer une solution d'insertion dans le délai de trois mois, mais 22 % seulement un emploi dans le secteur marchand.

Cette opération n'a donc pas nécessairement permis le retour à l'emploi des intéressés qui en sont toutefois ressortis satisfaits d'avoir été écoutés et parfois soutenus dans leur recherche d'un emploi. Leur convocation systématique a conduit, en tout état de cause, à un apurement important de la liste des demandeurs d'emploi en raison essentiellement d'une absence de réponse des intéressés (21 % dont 11 % de radiations dans la dernière opération). Les emplois offerts aux

jeunes demandeurs d'emploi étaient généralement très précaires (temps partiel et contrats à durée déterminée). De ce fait, ils restaient très fréquemment inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi. L'ANPE a pu, en tout état de cause, démontrer alors l'aptitude de son réseau à se mobiliser pour mener à bien de telles opérations ponctuelles, tout en poursuivant les objectifs du contrat de progrès.

Le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) est la mise en œuvre en France des lignes directrices de la politique pour l'emploi adoptée lors du Conseil européen de Luxembourg du 21 novembre 1997. Il comporte un volet « nouveau départ » pour les jeunes chômeurs ou les chômeurs de longue durée appelé à se dérouler durant cinq ans. Il est repris dans le contrat de progrès 1999-2003.

L'objectif visant à résorber le chômage de longue durée et notamment à diminuer d'un point par an la part des demandeurs d'emploi de plus de deux ans dans le total des demandeurs d'emploi n'a pas été atteint au cours de la période examinée ; celle-ci est en effet passée de 13 % en 1993 à 18 % en 1998. Cette évolution s'explique à la fois par la diminution du nombre des demandeurs d'emploi en catégorie 1 et par l'allongement de la durée du chômage de ceux qui ont dû s'inscrire antérieurement comme demandeurs d'emploi. La part de chômeurs de très longue durée (plus de deux ans) dans l'ensemble des demandeurs d'emploi commence à s'infléchir, en 1999, pour représenter alors 17,6 %.

S'il paraît difficile de distinguer ce qui, dans cette évolution revient à l'action de l'agence, il semble cependant que l'amélioration de la conjoncture économique est le facteur prépondérant dans la mesure où la part des chômeurs de longue durée (un an et plus) dans les bénéficiaires d'une action spécifique d'aide à la réinsertion, après avoir enregistré une augmentation en 1995 (60,6 %) n'a cessé de diminuer pour atteindre 37,2 % en 1998. Le taux de sortie des chômeurs de longue durée est certes passé de 43,1 % en 1994 à 49,7 % en 1998. Cette progression ne peut cependant être attribuée aux sorties pour reprise d'emploi qui passent sur la même période de 16,2 % à 15,3 % ou aux entrées en formation dont la part évolue de 5,2 % à 4,3 %. A ce jour, les outils statistiques de l'agence ne permettent malheureusement pas de préciser les facteurs (radiations, absences au contrôle, autres cas) qui ont permis d'améliorer le taux de sortie de cette catégorie de chômeurs.

Il apparaît au total que les instruments permettant d'apprécier objectivement l'impact des interventions de l'agence sont souvent défailnants.



Le sensible reflux du chômage depuis 1998, que favorise une nette amélioration de la conjoncture économique, modifie sensiblement l'environnement dans lequel l'ANPE inscrit désormais son action.

Ce constat, rapproché des observations exposées ci-dessus, conduit à s'interroger sur la vocation de cet important établissement public et sur la nature des relations qu'il doit désormais entretenir avec les autres composantes du service public de l'emploi pour parvenir au meilleur usage des deniers publics mis à sa disposition.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie rejoint les préoccupations de la Cour quant à la nécessité d'une meilleure articulation des multiples composantes des services de l'emploi tout en observant que cette articulation s'est nettement améliorée entre les services extérieurs de l'État, l'ANPE et l'AFPA au fil des différents contrats de progrès. Des efforts restent à faire dans l'articulation avec le régime d'assurance chômage et les collectivités locales, notamment dans le cadre de la territorialisation des politiques de l'emploi.

Par ailleurs, il avait constaté, comme la Cour, la nécessité d'améliorer la politique d'achat de l'agence ainsi que son dispositif de contrôle interne.

A sa demande, il a donc été inscrit dans le troisième et actuel contrat de progrès (point 2.4 de l'annexe 1) un objectif général d'amélioration du pilotage et de meilleure maîtrise de la gestion des moyens. Cet objectif prévoit notamment que « l'agence s'attachera à développer dès 1999 son dispositif de contrôle interne pour (...) renforcer les procédures d'auto-contrôle et de vérification et assurer ainsi une plus grande sécurisation des procédures de gestion des fonds publics notamment vis à vis des prestataires de services ».

Il partage également les observations de la Cour sur la généralisation du projet de modernisation des implantations locales « ALE 2000 » avant de connaître les résultats des expérimentations dont il doit faire l'objet.

Il en est de même pour les remarques portant sur le manque de lisibilité de la comptabilité de l'ANPE. C'est pourquoi, à la demande des tutelles, le projet de budget 2001 qui vient d'être présenté au conseil d'administration de décembre 2000 présente l'ouverture de crédits sur la base des dépenses prévisibles au cours de l'exercice dans sa partie portant sur les mesures pour l'emploi. D'autre part, le ministère a demandé à l'agent comptable une étude visant à clarifier la présentation des comptes, afin de distinguer la partie mesures pour l'emploi de la gestion propre à l'ANPE.

Le système de protection surcomplémentaire de l'ANPE, jugé très favorable par la Cour, a été modifié substantiellement par le décret du 25 juin 1999.

Le ministère a attiré l'attention du ministère de l'Emploi sur la nécessité de modifier les modes de recouvrement des contributions financières des départements au titre de la mise à disposition d'agents ANPE pour lesquels l'Emploi proposera une solution prochainement.

Certes, la logique des contrats de progrès n'est pas poussée jusqu'au bout de son raisonnement en ce sens que la programmation des moyens reste incomplète. Il faut bien voir cependant qu'il serait imprudent de fixer à l'avance et pour quatre ans les moyens supplémentaires apportés par l'État alors que ni l'évolution du contexte économique, et donc le marché du travail, ni la manière dont l'agence réalise elle-même ses engagements ne seraient connus.

L'expérience montre que l'ANPE a pu par le passé reformuler des objectifs ou des indicateurs de mesure de résultat sans demander pour cela que soit signé un avenant au contrat de progrès. Il serait dès lors paradoxal que l'État s'engage précisément sur des montants de crédits alors que l'ANPE elle-même n'est engagée que sur la réalisation d'objectifs mais pas de résultats.

Par ailleurs, il existe tout au long de l'exécution du contrat de progrès, une commission d'évaluation, qui rassemble, aux côtés de personnalités qualifiées, les tutelles signataires du contrat de progrès. Elles peuvent, de fait, suivre en temps réel les différents travaux qui leur permettent de préparer le contrat suivant. En outre, l'actuelle commission, présidée par un représentant de la Cour des Comptes, a prévu de présenter deux rapports d'étape dont le dernier sera réalisé six mois avant l'achèvement du présent contrat.

Les décisions de recourir à un financement imputé sur le fonds de roulement méritent d'être précisées : le recours à un prélèvement sur fonds de roulement est très régulièrement proposé par l'ANPE pour le financement de dépenses d'équipement, comme par exemple le renouvellement du parc de micro-ordinateurs en 2000.

Dans l'analyse d'une telle demande, le ministère met en avant le fait que :

- ce type de financement doit être affecté à des opérations marquées d'un caractère exceptionnel et non prévisible ;

- il n'est pas sain que le budget informatique ne soit pas un cadre limitatif mais soit envisagé comme un cadre souple et extensible sans remise en cause des priorités de l'agence. A cet égard, il s'agit là de l'enseignement principal de l'audit demandé en 1999 au Conseil général des technologies de l'information. L'ANPE s'est d'ailleurs engagée explicitement, en marge des accords budgétaires de la loi de finances pour 2000, à renoncer à tout financement complémentaire en gestion et à se satisfaire en conséquence des crédits ouverts dans son budget primitif ;

- au demeurant, la question du gonflement du fonds de roulement de l'ANPE, notamment liée à la complexité de la gestion de dispositifs massifs et nouveaux lors de la période considérée tels que le CIE, ne devrait plus se poser à l'avenir, avec la venue à maturité de ces dispositifs et la diminution des flux entrants du fait de la reprise de l'emploi.

Suite à la visite de la Cour, l'agent comptable a pris plusieurs dispositions pour affiner la gestion de la trésorerie :

fixation d'un seuil de maximum d'encaisse pour chaque région, au-delà duquel les excédents de trésorerie des comptables secondaires doivent systématiquement remonter au comptable principal ;

adoption du principe de « trésorerie solde proche de zéro », soit le placement de la totalité de la trésorerie associée à une gestion au jour le jour en fonction des rentrées et des sorties constatées ;

optimisation des placements, dans la limite de la réglementation imposée aux établissements publics administratifs.

Enfin, il convient de souligner qu'en dépit des lacunes relevées par la Cour, dont certaines restent encore à combler, la connaissance des résultats et des moyens mis en œuvre par l'Agence s'améliore nettement au cours des différents contrats de progrès. La modernisation de l'Agence, notamment à travers la mise en œuvre de GEODE, système informatique particulièrement puissant, permettra à cet égard non seulement d'améliorer l'efficacité de l'Agence, dans le traitement des dossiers mais également de mesurer de manière plus précise ses résultats.

Cette progression est possible grâce aux importants moyens accordés par l'État dans le cadre des contrats de progrès, qui entraînent une dynamique d'amélioration du service public de l'emploi dans son entier puisque l'ANPE y tient un rôle majeur. On

rappellera seulement que sur les trois premières années du contrat de progrès actuel, soit entre la loi de finances initiale de 1999 et le projet de loi de finances 2001, l'ANPE a bénéficié d'une augmentation de sa subvention de près de 30 %, et de la création de 1.528 emplois représentant une hausse de 9,3 % de ses effectifs.

Ces chiffres sont significatifs de l'effort que les pouvoirs publics ont réalisé et continuent à poursuivre dans la mise en œuvre de la priorité gouvernementale que constitue l'insertion des publics en difficulté et qui s'est traduite notamment par un recul du chômage de longue durée.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

L'Agence a connu des évolutions importantes au cours de ces dernières années, notamment pendant la période 1992-1998 sur laquelle a porté le contrôle mené par la Cour des comptes.

Dans un contexte de forte augmentation du chômage, les pouvoirs publics ont décidé de fixer à l'opérateur public en charge du placement un rôle majeur pour contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi. Ils ont à cet effet, augmenté de manière substantielle, les moyens mis à sa disposition pour la réalisation de ces missions.

Les observations formulées par la Cour portent successivement sur la mobilisation des moyens et l'efficacité de l'Agence.

La mobilisation des moyens

La gestion budgétaire et financière

La Cour estime que « des pratiques budgétaires et financières dépourvues de rigueur que ne découragent pas ses autorités de tutelle ne contribuent pas à la mobilisation optimale des moyens importants qui lui sont alloués ». Elle appuie son argumentation, au plan budgétaire, sur la dérogation faite au principe d'annualité par l'engagement pour totalité des recettes et des charges des mesures

pour l'emploi qui s'exécutent sur plusieurs années, conduisant de la sorte au gonflement artificiel du fonds de roulement et à son utilisation à d'autres fins que celle initialement prévues.

Les contraintes budgétaires pour la période considérée ont parfois conduit à des arbitrages qui n'ont pas permis d'inscrire au budget primitif de l'Agence la totalité des moyens nécessaires et prévisibles.

C'est précisément parce que ces pratiques ne sont pas satisfaisantes qu'il a été demandé à l'établissement de modifier ses modalités de gestion des mesures pour l'emploi. Cette modification est d'ores et déjà prise en compte dans le projet de budget 2001 de l'agence par l'ouverture de crédits sur la base des dépenses prévisibles au cours de l'exercice.

S'agissant des autres aspects de la gestion financière, il convient de souligner que conformément aux recommandations de la Cour, des dispositions sont sur le point d'être prises afin de permettre un meilleur recouvrement des contributions financières des départements au titre de la mise à dispositions d'agents ANPE pour l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Par ailleurs, la convention d'assurance chômage renégociée par les partenaires sociaux prévoit l'abandon des conventions de conversion. Les observations formulées par la Cour sur les modalités de gestion des relations entre l'UNEDIC et l'ANPE contribueront à éclairer les négociations qui vont s'ouvrir pour la mise en œuvre des dispositions contenues dans la convention du Régime d'assurance chômage.

Au total, les termes utilisés par la Cour pour qualifier la gestion budgétaire et financière de l'ANPE apparaissent sévères. Hors mesures pour l'emploi, les taux d'exécution du budget se situent au-dessus de 97 %. Ils attestent d'une gestion rigoureuse à laquelle le ministère de l'emploi est particulièrement attentif dans l'exercice de son autorité de tutelle sur l'établissement.

La gestion des personnels

L'augmentation sur la période considérée des dépenses de personnel est le résultat de différents facteurs mentionnés par la Cour.

Les créations d'emplois dont a bénéficié l'établissement lui ont permis d'assurer un service de meilleure qualité tant auprès des

demandeurs d'emploi que des entreprises, dans des conditions de fonctionnement similaires à celles de ses homologues européens. Elles étaient rendues absolument nécessaires pour se donner les moyens de mieux lutter contre le chômage.

En relation directe avec le public, à hauteur de 86 % de l'ensemble des personnels, ses agents sont souvent confrontés à des situations de détresse particulièrement difficiles à gérer. Les revalorisations salariales et indemnitaires intervenues ont été des leviers de dynamisation et d'encouragement de leur activité. Dans ces conditions également, il paraît difficile de soutenir que le taux d'absentéisme est excessif. Il faudrait pour ce faire établir des comparaisons avec des services publics confrontés aux mêmes difficultés.

Les contrats de progrès

La Cour note enfin que la démarche de contrat de progrès est une « tentative intéressante » pour inscrire l'activité dans un cadre pluriannuel au travers d'objectifs « mieux définis ».

La démarche de contrat de progrès s'inscrit dans le cadre des orientations relatives au renouveau du service public, définies dans les circulaires du Premier Ministre du 23 février 1989 et du 25 janvier 1990. Procédure contractuelle pluriannuelle, cette démarche permet d'articuler une logique de projet, une gestion par objectifs et une évaluation des résultats observés. Elle a beaucoup contribué à la rénovation des relations entre l'établissement, qui bénéficie d'une large autonomie de décision pour la mise en œuvre et la gestion des politiques qui lui sont confiées dans le cadre de ses missions, et l'État qui exerce désormais une tutelle de caractère stratégique par un contrôle largement a posteriori, notamment au travers de l'évaluation du contrat de progrès.

La Cour considère cependant que l'élaboration du contrat s'effectue dans l'ignorance du bilan du précédent contrat.

En réalité, du fait de la composition du comité d'évaluation dans lequel sont représentés l'établissement et ses deux tutelles, les parties intéressées à la signature du contrat sont constamment informées de l'avancée des travaux d'évaluation du précédent contrat et sont donc susceptibles d'en tirer des enseignements pour la rédaction du nouveau. Toutefois, pour tenir compte de la remarque de la Cour, il a été décidé pour le troisième contrat de progrès, outre le

rapport final d'évaluation, d'établir deux rapports intermédiaires, dont le dernier sera réalisé six mois avant le terme du contrat, soit à une date suffisamment avancée pour que l'essentiel du bilan soit formellement établi au moment de l'élaboration du futur contrat.

L'efficacité de l'agence

Le contexte de l'intervention de l'Agence

La multiplicité des acteurs et des interventions dans le traitement de l'emploi est un héritage historique lié d'une part à la place des partenaires sociaux dans la gestion du régime d'assurance chômage, d'autre part aux compétences dévolues par les lois de décentralisation aux collectivités territoriales. Elle comporte effectivement des risques de redondance, d'incohérences et de difficultés de positionnement de chacun.

Pour ce qui le concerne, l'État a cherché à la fois à assurer un service de proximité aux demandeurs d'emploi et une intervention cohérente de ses services autour des trois composantes du service public de l'emploi, services déconcentrés du ministère, ANPE et AFPA.

Le passage de la globalisation des mesures à travers la fongibilité des enveloppes financières, à la globalisation de l'action dans le cadre de la territorialisation des politiques de l'emploi constitue un levier puissant pour mettre en synergie les interventions de chacun au bénéfice des demandeurs d'emploi.

Dans le cadre partenarial élargi à tous les acteurs de l'emploi, il s'agit d'instaurer une démarche de projet qui, à partir de l'établissement d'un diagnostic de la situation et des besoins d'emploi, élabore des plans d'action déclinés en objectifs partagés et suivis en commun.

Ce contexte nouveau créé par la territorialisation inscrit donc le partenariat de l'Agence dans une dynamique propice à surmonter le morcellement du traitement de l'emploi sur les trois plans (géographique, acteurs et publics) relevés par la Cour.

Au-delà des difficultés de suivi mentionnées par la Cour et inhérentes à la complexité des systèmes d'information à développer pour sa réalisation, le ministère fait sien le constat de la Cour sur

l'apport qualitatif des partenariats pour un service de proximité amélioré.

Toutefois, le fichier des demandeurs d'emploi et les modalités d'actualisation de leur inscription constituent, ainsi que l'indique la Cour, des limites à la performance opérationnelle de l'ANPE. A la suite du rapport de l'IGAS mentionné par la Cour, des travaux ont été menés afin d'étudier les aménagements à y apporter.

La stratégie du placement

Le deuxième contrat de progrès avait mis fortement l'accent sur l'accroissement de la part de marché de l'Agence. L'augmentation, soulignée par la Cour de cette part de marché et du nombre d'offres d'emploi recueillies, attestent que pour l'essentiel l'objectif a été atteint.

Le rapport d'évaluation soulignait cependant que le traitement de la demande devait être l'objet d'une attention équivalente au traitement de l'offre. En conséquence, le troisième contrat de progrès a fixé à l'établissement l'objectif de « mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi en s'appuyant sur la confiance des entreprises ». Tout l'enjeu de l'activité d'intermédiation de l'ANPE sur le marché du travail réside en effet dans un traitement intégré de l'offre et de la demande d'emploi. Du fait de l'émergence de difficultés de recrutement dans certains secteurs professionnels, cette orientation prend un relief nouveau avec l'exigence de saisir cette opportunité pour ne laisser personne au bord de la route de la reprise, conformément aux priorités du Plan National d'Action Pour l'Emploi de la France.

Sur le volet de l'offre, la Cour constate une diminution dans la dernière période de la part de marché de l'Agence et observe une baisse du nombre des visites en entreprises. Sur ce point, l'État est particulièrement attentif à la « démarche marketing entreprises » engagées par l'ANPE. Il ne s'agit pas en effet de mobiliser des moyens humains par un démarchage systématique des entreprises mais d'engager une action ciblée et plus qualitative auprès d'un certain nombre d'entre elles.

Sur le volet de la demande, l'Agence a profondément modifié son offre de service en développant corollairement des outils en libre service pour les demandeurs les plus autonomes et des prestations d'accompagnement personnalisé en direction des demandeurs

d'emploi les plus en difficulté. La diminution du nombre d'entretiens constatée par la Cour doit donc être appréciée dans ce cadre qui vise à consacrer un maximum de moyens à ceux qui en ont le plus besoin.

L'ensemble de ces orientations a commencé à produire des résultats. La baisse constatée par la Cour en 1999 du chômage de longue durée s'est poursuivie et accélérée depuis lors. A cet égard, il faut souligner que le chômage de longue durée a diminué nettement plus vite (- 32 % entre septembre 1998 et septembre 2000) que le chômage en général (- 23 % sur la même période).

« S'il paraît difficile de distinguer ce qui, dans cette évolution revient à l'action de l'Agence » ainsi que le note la Cour, il est cependant non moins difficile de démontrer que « l'amélioration de la situation de l'emploi est le facteur prépondérant » comme le suggère la Cour. Dans un contexte d'amélioration de la situation de l'emploi qui tend à accentuer la sélectivité du marché du travail, ces résultats ne vont en effet pas de soi. Il est vraisemblable que les politiques menées par les pouvoirs publics à la mise en œuvre desquelles participe l'ANPE, y jouent un rôle déterminant.

Réponse du Président de l'Agence nationale pour l'emploi

Comme le note la Cour, l'Agence nationale pour l'emploi a connu une profonde évolution depuis sa création. Cette évolution a été particulièrement sensible sur la période prise en considération qui a vu se concrétiser un important effort de modernisation dans le cadre des contrats de progrès conclus avec l'État et dans un contexte marqué par une constante augmentation du chômage.

Les moyens de l'Agence ont de ce fait été significativement accrus. Il convient toutefois de rappeler que selon l'O.C.D.E., le service public de placement français figurait au début des années 1990 parmi les moins bien dotés d'Europe occidentale ; une étude conduite sur des données de 1997 par un cabinet spécialisé a montré en outre qu'à périmètre comparable il subsistait un net sous-dimensionnement des effectifs et des budgets de l'A.N.P.E. par

rapport à ceux dont bénéficient ses homologues britanniques, allemand et suédois.

Cette situation rend d'autant plus indispensables les efforts que l'Agence continue de déployer en vue d'atteindre une utilisation optimale des moyens mis à sa disposition.

A cet égard, l'Agence souhaite souligner que les points les plus importants évoqués par la Cour pour illustrer des manquements à la rigueur budgétaire et financière ne relèvent pas de sa responsabilité mais de dispositions arrêtées par l'autorité de tutelle concernée qu'en sa qualité d'Établissement public à caractère administratif elle était tenue d'appliquer. Au demeurant, sur la question principale concernant les mesures pour l'emploi, les pratiques seront modifiées dès 2001 dans le sens souhaité par la Cour.

En ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'Agence a développé sur une grande échelle l'utilisation d'Internet ; le site anpe.fr est de très loin le site emploi le plus fréquenté par les internautes avec près de 70 000 visites par jour et elle vient d'obtenir le financement lui permettant d'en augmenter encore les fonctionnalités pour l'amener au niveau des sites emploi les plus modernes. Son principal projet informatique (GEODE) s'appuie sur une technologie qui, au moment de son lancement, était particulièrement innovante au niveau européen, voire mondial.

Elle ne voit pas davantage en quoi une rigidité grandissante affecterait la gestion de son personnel. Dans ce domaine comme dans celui de la gestion en général, l'A.N.P.E. doit, de par les objectifs stratégiques fixés dans ses contrats de progrès, concilier un cadre d'activité administratif avec une organisation et un management qui sont ceux d'une entreprise de service.

Au contraire de ce qui est avancé, l'Agence a sollicité et obtenu d'importantes marges de souplesse comme en témoignent l'instauration très novatrice d'éléments de rémunération liés aux performances atteintes (individuelles et collectives) et la gestion en masse indiciaire globale de ses emplois.

S'agissant de son activité, l'Agence dispose bien d'indicateurs nombreux et fiabilisés. Son conseil d'administration suit régulièrement l'évolution des onze plus significatifs sur une centaine au total. Parmi ceux-ci, certains rendent compte avec pertinence de l'exercice de sa mission en matière de placement, notamment celui des offres satisfaites par mise en relation à l'initiative de ses services.

L'Agence se réjouit que d'évidents progrès aient été constatés dans ses résultats mais n'a pas le sentiment que ces résultats tendent à plafonner. Elle souhaite rappeler que dans une conjoncture économique défavorable, le nombre d'offres d'emploi recueillies par ses agences est passé de 1 211 000 en 1992 à 2 785 000 en 1998 (il devrait être de 3 250 000 en 2000) et sa part de marché a presque doublé.

Dans une conjoncture économique désormais favorable, situation qui favorise un retour plus rapide vers l'emploi des actifs qui en sont le plus proche, il est d'autre part particulièrement significatif que le chômage de longue durée ait baissé de 32 % de septembre 1998 à septembre 2000 alors que le chômage total a baissé de 23 % durant la même période.

Ce fait, sans équivalent depuis la création de l'A.N.P.E., laisse à penser que ses actions prioritaires en faveur de la réinsertion des publics en difficulté ont démontré leur efficacité.

Il n'est sans doute pas sans rapport avec l'évolution positive de l'appréciation portée à son égard par l'ensemble de la population. La dernière enquête du CREDOC sur le mode de vie et les aspirations des français montre que 61 % d'entre eux contre 41 % en 1997 pensent que les services rendus par l'Agence se sont améliorés et ils sont également 61 %, contre 53 % en 1997 à estimer qu'elle est plutôt efficace pour mettre des offres d'emploi à la disposition des demandeurs. Une enquête auprès des maires de France va dans le même sens ; une nette majorité des élus considère que l'Agence est devenue plus efficace au cours de ces dernières années et qu'elle joue un rôle important dans l'action locale pour l'emploi.

Dès lors qu'une conjoncture économique favorable produit pleinement ses efforts, les missions prioritaires qui lui sont confiées par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, au travers de l'accompagnement personnalisé vers l'emploi de l'ensemble des chômeurs et d'une action soutenue pour remédier aux difficultés de recrutement des entreprises, donnent très clairement à l'Agence Nationale pour l'Emploi vocation à conforter son rôle d'opérateur majeur sur le marché du travail.

La mobilisation des moyens

Une bonne part des critiques de la Cour concernent des points qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'Agence

La Cour relève des utilisations contestables du fonds de roulement de l'Agence pour équilibrer son budget face à l'insuffisance de sa subvention soit en loi de finances initiale, soit lors de régulations budgétaires. L'Agence ne disposait pas de pouvoir décisionnaire en la matière et a régulièrement alerté ses tutelles sur les incidences des décisions prises.

De même, la Cour critique le financement de mesures nouvelles informatiques en cours d'année, que la subvention ne permettait pas de prendre en compte dans son budget primitif. Ces mesures avaient été proposées dès l'origine par l'Agence, mais l'accord de ses tutelles avait été différé.

La Cour critique le mode de budgétisation des mesures pour l'emploi, traduisant "une application quelque peu relâchée du principe d'annualité". Cette situation résulte de la difficulté de concilier ce principe avec celui, imposé également par la réglementation de la Comptabilité Publique, du caractère limitatif des autorisations budgétaires, qui constituent des autorisations d'engagement de dépenses avant d'être des prévisions de paiement.

L'Agence a apporté d'importantes modifications à ses systèmes d'information de gestion des mesures pour l'emploi et de gestion budgétaire en vue de satisfaire aux demandes de la Cour. Ces modifications seront mises au service dès l'exercice 2001. La gestion budgétaire sera en effet réalisée non plus sur des engagements de dépenses pluriannuels, mais sur la base des paiements effectués au cours de l'exercice, suivant en cela la logique adoptée par l'État pour son budget. Elle continuera néanmoins à comptabiliser ses engagements, base indispensable à une telle prévision budgétaire.

La Cour souligne les décalages constatés entre la perception par l'Établissement du financement des mesures pour l'emploi et le paiement des aides aux bénéficiaires. L'Agence se réjouit que ses demandes d'un financement régulier et ajusté à ses besoins de trésorerie aient été prises en compte par la mise en oeuvre d'un nouveau dispositif en 1996 en ce qui concerne le financement FNE et en 2000 pour le FEDOM.

L'Agence souhaite par ailleurs qu'il soit donné suite à ses demandes réitérées afin qu'elle puisse opérer un apurement rapide des dossiers d'aides à l'embauche.

La suggestion de la Cour de charger l'Agence de recouvrer directement le cofinancement par les départements des emplois RMI correspond à une demande ancienne de l'établissement qui semble en bonne voie d'aboutir.

L'Agence ne peut que regretter qu'il n'ait pas été donné suite, notamment par les partenaires sociaux, à ses propositions concernant les relations financières avec l'AGCC, critiquées par la Cour.

La Cour considère que l'Agence devrait assurer une gestion active de sa trésorerie. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre des accords donnés par le ministère de l'économie et des finances à l'agent comptable de l'établissement, qui en est responsable. La direction de l'Agence est prête à accorder son concours à ce dernier.

La Cour relève que la capacité immobilière de l'établissement ne s'adapte qu'avec retard à l'arrivée de personnels supplémentaires. L'Agence ne peut que regretter que cette question n'ait pu être prise en compte dans la fixation de sa subvention de fonctionnement.

D'autres observations de la Cour appellent les réponses suivantes

La Cour met en avant le fait que, conformément aux instructions budgétaires et au statut de l'établissement, les financements des mesures pour l'emploi figurent en section de fonctionnement du budget de l'établissement pour dénoncer la difficulté de lecture de ces documents qui en résulterait. Il convient d'observer que ces financements sont intégralement retracés, tant en recettes qu'en dépenses, sur des comptes individualisés. Il ne peut être soutenu qu'une confusion serait entretenue entre la gestion des aides et les autres dépenses de l'établissement. De surcroît, tous les documents budgétaires de l'Agence font expressément apparaître isolément les recettes et les crédits inscrits à ce titre, ainsi que leur exécution.

Elle est surprise de constater que le rapport public de la Cour laisse à croire que le financement des mesures pour l'emploi aurait abondé le fonds de roulement de l'établissement alors que ses

investigations, très approfondies, conduisent à la conclusion contraire.

La Cour relève le montant très élevé du fonds de roulement comptable à la clôture de l'exercice et laisse entendre qu'il a pu contribuer jusqu'à hauteur de 1,5 M.F. à l'équilibre du budget de l'Agence. Il convient de prendre en compte le fait que ce fonds de roulement a été exceptionnellement élevé en 1997 du fait de l'apurement d'opérations antérieures. Il a continuellement diminué depuis, en 1998 et en 1999 et devrait être considérablement réduit à la clôture de l'exercice 2000. Le fonds de roulement ne correspond ni à un montant de trésorerie disponible à une date déterminée, ni à des réserves libres d'affectation. En effet, les montants correspondants représentent pour un pourcentage très important, des reports d'engagements de dépenses et sont, dès qu'ils sont connus, immédiatement réaffectés à la couverture de ces derniers.

La Cour semble s'étonner de la forte évolution des dépenses de personnel de l'Agence.

Cette évolution n'est pourtant qu'une des contreparties de l'effort de modernisation de l'établissement réalisé sur la période :

- Tout d'abord, l'augmentation des effectifs résulte d'un relatif rééquilibrage des moyens de l'Agence par rapport à ses charges.

En effet, l'étude mentionnée ci-dessus montrait qu'à périmètre identique, et quels que soient les critères utilisés, les moyens humains dont disposait le service pour l'emploi français (y compris les réseaux jeunes et handicapés) en 1996 étaient très inférieurs à ceux des services publics pour l'emploi auxquels il était comparé.

En 1996, un agent en contact direct avec le public s'occupait en moyenne en France de 189 chômeurs. Le chiffre était de 133 en Allemagne, de 96 en Grande-Bretagne et de 58 en Suède.

Ni l'amélioration récente du marché du travail, ni les augmentations d'effectifs consenties à l'Agence les trois dernières années n'ont permis de rattraper ces écarts.

- La hausse de l'indice moyen budgétaire a tout d'abord été rendue possible par d'importants gains de productivité ayant permis une forte diminution du nombre des agents administratifs d'exécution. Elle est également le résultat d'une politique approuvée par les autorités de tutelle de l'Agence, d'augmentation de la qualification

professionnelle des agents de l'établissement, requise par l'amélioration de sa qualité de service.

- Les revalorisations salariales intervenues à l'occasion du nouveau statut du personnel instauré par le décret du 29 juin 1990 ont tendu à réduire l'écart constaté entre les rémunérations des agents de l'établissement et ceux des autres composantes du service public de l'emploi. Un écart important au détriment des agents de l'ANPE, est toujours constaté aujourd'hui ; il constitue un frein à la mobilité entre les différentes composantes de ce service public et rend plus difficile la mobilisation des personnels dans un contexte de rapprochement des institutions.

- Les mesures indemnitaires, très novatrices dans le secteur public, puisque liant directement la rémunération individuelle aux performances atteintes personnellement et collectivement ont été un élément déterminant de la réussite de la mise en oeuvre de la modernisation de l'établissement, et résultent pour l'essentiel des décisions actées au deuxième contrat de progrès entre l'État et l'A.N.P.E.

Le jugement de la Cour sur le caractère élevé du taux d'absentéisme de l'Agence surprend d'autant plus que la Cour relève elle-même par ailleurs la féminisation du personnel de l'établissement qui induit une incidence de 20 % des congés maternité sur ce taux. Il convient également de rappeler que 86 % du personnel de l'établissement est en contact direct avec le public, très souvent en situation de grande difficulté. Une comparaison avec d'autres organismes publics ou privés, à population et missions à caractéristiques identiques, montrerait que le taux d'absentéisme de l'Agence ne leur est pas supérieur.

La Cour considère que le budget-temps consacré au paritarisme et aux activités syndicales à l'Agence est important. Il ne représente pourtant qu'environ 1 % du budget-temps global. Compte tenu de l'importance de l'enjeu que représente pour l'établissement un bon dialogue social, cet investissement maîtrisé ne paraît pas disproportionné. Au regard du temps consacré à ce dialogue, il apparaît que les budgets-temps perdus pour cause de grève sont très inférieurs à l'Agence à ceux que l'on peut constater dans beaucoup de services publics, voire privés.

En matière de dépenses informatiques, la Cour dénonce un processus budgétaire peu satisfaisant conduisant à un relâchement de

la prévision et de la gestion. Il est exact que, compte tenu des contraintes de présentation des documents budgétaires imposées et difficilement conciliables avec les modes de construction du budget d'un établissement public mais également avec ses modalités d'exécution, des écarts étaient apparus. Cela n'est pas dû à un défaut de prévision de la part de l'Agence, qui a rédigé plusieurs schémas directeurs pluriannuels qui, s'ils n'ont jamais fait l'objet de réelles objections de la part de ses autorités de tutelle, n'ont jamais reçu une approbation explicite et n'ont pu servir réellement de base à la négociation budgétaire annuelle. Suite à un engagement proposé par l'Agence dans le cadre de la négociation du 3ème Contrat de Progrès, un audit externe des dépenses informatiques de l'A.N.P.E a été mené qui a conduit, pour la préparation de la loi de finances 2000 à établir une analyse partagée entre le ministère du budget et l'Agence du coût des mesures de reconduction de ce budget. Au sein de l'Établissement une harmonisation des pratiques budgétaires a été menée à bien, qui permet dorénavant de rendre compte des réalisations sur des bases homogènes avec les dossiers prévisionnels établis sur les normes de la direction du budget.

Le dépassement de 85 % du coût prévisionnel initial du projet GEODE relevé par la Cour ne correspond pas à un dérapage par rapport à un chiffrage d'origine mais à la prise en compte au-delà des mesures nouvelles informatiques stricto sensu d'un exercice budgétaire, des autres dépenses induites par un projet majeur et pluriannuel de l'établissement.

La Cour critique le fait que la mise à niveau de l'ensemble du parc informatique a été lancée "avant que les crédits aient été régulièrement mis en place". Il s'agit là d'une opération pluriannuelle, rendue nécessaire notamment par le projet GEODE, qui avait recueilli l'accord des autorités de tutelle de l'Agence. De plus et surtout, le principe de cette opération (même si ses modalités de financement n'étaient pas définitivement arrêtées) avait été acté au troisième contrat de progrès État-A.N.P.E.. L'Agence aurait été reprochable de ne pas avoir initié ce programme à temps, au risque de retarder GEODE et d'en renchérir les coûts.

En matière de marchés publics, la Cour recommande à l'Agence un réexamen rigoureux des pratiques suivies en ce domaine. Les "dysfonctionnements nombreux" dont il est fait état sont à relativiser par rapport au nombre important de marchés passés par l'Agence. S'agissant notamment des avenants tardifs, l'Agence en a

expliqué les motifs, qui relèvent d'événements imputables aux titulaires et de la nécessité d'assurer la continuité du service. Toutefois l'Agence a, sans attendre son rapport, pris des dispositions correspondant aux préconisations de la Cour : renforcement des services juridiques tant au siège que dans le réseau et meilleure coordination entre eux, mise en place d'outils nouveaux de suivi des relations avec les fournisseurs, élaboration d'outils méthodologiques pour les services (guide des marchés publics diffusé en début septembre 2000).

D'autres dispositions sont en cours de mise en oeuvre : création d'un intranet juridique (comportant le partage d'un clausier sur les marchés), instruction sur l'exécution des marchés, réalisation d'actions d'information et de formation à destination de l'encadrement.

L'efficacité de l'Agence

La Cour dans ses observations souligne « qu'il est malaisé d'évaluer objectivement l'efficacité de l'A.N.P.E. en particulier dans sa mission essentielle de placier ». Cette difficulté tient en effet, à plusieurs causes : les profondes transformations de l'environnement économique et social, la complexification du cadre juridique et institutionnel fixé par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux et la nature même des missions et objectifs assignés à l'Agence.

Dans ce contexte et s'agissant d'une démarche d'appréciation sur l'efficacité de l'Agence quatre remarques liminaires méritent d'être formulées.

Premièrement, il apparaît que très au-delà de l'action spécifique et bien délimitée d'un établissement public opérateur pour le compte de l'État qu'est l'Agence, la Cour analyse et critique à plusieurs reprises l'organisation du service public de l'emploi (SPE), la politique menée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, et la manière dont leur action est menée. Par ailleurs, les comparaisons et diagnostics portés le sont souvent sans référence précise aux évolutions intervenues au cours d'une période longue (une dizaine d'années) et sans prise en compte des données les plus récentes.

Deuxièmement, dans une évaluation de l'efficacité d'une institution, il importe d'éclairer avant tout la façon dont les grands objectifs stratégiques assignés ont été, ou non, atteints. Pour mémoire,

dans la période étudiée par la Cour, l'Agence s'est vue confier par l'État trois grandes tâches prioritaires successives : l'amélioration de l'accueil et de la prise en charge des demandeurs (1^{er} contrat de Progrès), le repositionnement auprès des entreprises et la conquête d'une part de marché significative (2^{ème} contrat de progrès) et la lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion (3^{ème} contrat de progrès). Il convient de regretter que les commentaires de la Cour ne soient pas structurés en fonction de ces orientations.

Troisièmement, une approche rigoureuse de l'efficacité d'une institution suppose la prise en compte du jeu des contraintes et plus particulièrement du niveau des moyens mobilisés. Force est de constater dans ce domaine, qu'à part quelques considérations principalement budgétaires et financières, la prise en compte des moyens consacrés à ces grands objectifs prioritaires n'est pas complètement faite. Pourtant les évaluations faites au cours du 2^{ème} contrat de progrès (rapport intermédiaire d'avril 1997) comme les expertises confiées à des cabinets spécialisés externes (rapport de mai 1998) mettent fortement en évidence « un très important sous dimensionnement en moyens humains ».

Enfin, dernière observation liminaire, l'analyse de la Cour, centrée sur une vision très réductrice de « placier » de l'Agence ne prend pas en compte la diversité et la complexité des pratiques liées à la fonction d'intermédiation réellement exercée par l'Agence sur le marché du travail et qui l'amène à aller bien au-delà du simple rapprochement entre offres et demandes d'emploi.

Ces observations présentées, il convient de formuler un ensemble de remarques plus précises sur les différents développements du chapitre relatif à l'efficacité de l'Agence.

Le contexte de l'intervention de l'Agence

S'agissant tout d'abord de l'analyse du contexte, la Cour d'une part, note avec raison une situation de « responsabilité très éclatée » et, d'autre part, met en évidence les « limites du fichier des demandeurs d'emploi ». Dans ce domaine, il apparaît cependant regrettable que n'ait pas été relevé, au-delà des nouvelles relations positives établies avec l'UNEDIC suite au transfert de l'inscription et avec l'AFPA avec la mise en œuvre d'un « service intégré d'appui au projet professionnel », toute l'importance et les conséquences d'une nouvelle organisation de l'ensemble du SPE au niveau territorial. Il

est significatif à cet égard que la place et le rôle des services déconcentrés du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne soient jamais mentionnés. Pourtant dans le prolongement de la démarche de « globalisation » de nouvelles modalités très positives d'organisation et de fonctionnement de l'action publique au niveau territorial se développent depuis 1998. Cette « nouvelle donne » du SPE est importante pour comprendre l'action de l'Agence et, in fine, évaluer dans un nouveau contexte institutionnel son efficacité.

Les observations de la Cour sur les limites du fichier des demandeurs d'emploi reprennent pour l'essentiel le diagnostic réalisé par l'IGAS en 1999 et partagé par l'Agence. Il importe ici de rappeler que l'Agence a largement contribué à l'identification et à l'analyse des principaux dysfonctionnements (mauvaise information sur la disponibilité des demandeurs d'emploi, inadaptation des règles de gestion du fichier, etc ...) et qu'elle est la première intéressée par l'adoption par l'État et les partenaires sociaux de nouvelles dispositions dans ce domaine. L'A.N.P.E. a montré à plusieurs reprises au cours des deux dernières années, qu'aujourd'hui les catégories utilisées ne reflètent plus la réalité opérationnelle. Il lui paraît important de déterminer avec le demandeur d'emploi le service qu'elle va pouvoir lui apporter en fonction de l'objectif visé, de l'emploi-métier recherché, de la réalité du marché du travail, de sa qualification et de sa disponibilité.

La stratégie de placement

L'Agence se réjouit tout d'abord du constat fait par la Cour qui souligne « l'effort important de modernisation des prestations... aux entreprises et aux demandeurs d'emploi ».

De la même façon la Cour montre tout le sens et l'intérêt de la mise en place durant les dernières années d'équipes professionnelles dans les agences locales.

En ce qui concerne les résultats enregistrés en direction des entreprises, l'objectif central assigné par les pouvoirs publics à l'Agence était, dans un premier temps, d'obtenir une part de marché de 40 % (orientations du 2^{ème} contrat de progrès) et ensuite de maintenir à un haut niveau (3 000 000) les offres collectées (orientations du 3^{ème} contrat de progrès). Force est de constater que ces objectifs stratégiques ont été atteints par l'établissement. La croissance du recueil des offres d'emploi entre 1992 et 1999 a été de

+ 150 %. L'observation de la Cour qui indique que « la croissance du volume des offres d'emploi recueillies par l'A.N.P.E. n'a donc pas été proportionnelle à celle des embauches constatées sur le marché du travail au cours de la dernière période » n'apparaît donc en aucune façon fondée puisque entre 1992 et 1999 le volume des embauches n'a pas été multiplié, et il s'en faut de beaucoup, par deux et demi. Le quasi doublement de la part de marché de l'Agence, obtenu dans un marché plus ouvert et très concurrentiel, traduit bien à l'évidence une progression de l'Agence beaucoup plus rapide que celle du marché. Cette évolution permet à l'établissement d'être aujourd'hui dans le peloton de tête des SPE en Europe en matière de positionnement auprès des entreprises.

De la même façon, l'observation de la Cour sur la forte baisse des visites en entreprises apparaît inexacte puisque dans la période couverte par l'enquête 1992 – 1999 les visites effectuées par les conseillers sont passées de 372 000 à 394 000. Il convient d'ailleurs de noter que l'intensité de la prospection a été normalement ajustée aux résultats à obtenir. Il paraît en outre préférable à l'Agence, compte tenu des moyens dont elle dispose, de consacrer ses efforts à un meilleur ciblage de la prospection, plutôt que d'accroître tous azimuts le nombre de visites.

En ce qui concerne le taux de satisfaction des offres d'emploi, la Cour souligne à juste titre qu'il reste stable et à un niveau élevé (88 %). La baisse du taux de satisfaction par mise en relation positive est en réalité plus apparente que réelle. En effet, cette baisse s'explique par la très forte augmentation des offres nominatives (multipliées par quatre sur la période) pour lesquelles l'Agence ne procède pas directement à des mises en relation. Cette évolution est en parfaite cohérence avec la politique de l'Agence qui favorise par ailleurs l'action en direction des demandeurs d'emploi. Si on retire les offres nominatives, le taux de satisfaction par MER + est aujourd'hui proche de 65 %, ce qui montre l'absence de dégradation dans les résultats de l'Agence en la matière.

S'agissant enfin des indices de satisfaction issus des enquêtes d'opinion auprès des employeurs la Cour note un plafonnement ou une légère baisse.

En fait trois indicateurs importants mettent plutôt en relief une grande stabilité :

- « *intention de recours aux services de l'ANPE* »

1995 : 88,5 %

1999 : 88,1 %

- « *recommanderiez-vous à une entreprise qui recrute de faire appel à l'ANPE ?* »

1995 : 84,7 %

1999 : 83,6 %

- « *satisfaction par rapport aux conditions du dépôt de l'offre* »

1995 : 81,0 %

1999 : 81,7 %

Il convient également de signaler une tendance à une concurrence accrue entre les divers moyens de recrutement.

- « *avez-vous utilisé d'autres moyens ?* »

1995 : 62,5 %

1999 : 69,8 %

Cette diversification ne s'effectue pas forcément au détriment de la performance de l'Agence :

- « *quel moyen de recrutement considérez-vous le plus efficace ?* »

➤ *pour les emplois qualifiés :*

	1995	1999
<i>petites annonces</i>	23,8 %	23,8 %
<i>réseaux de connaissance</i>	30,5 %	25,3 %
<i>ANPE</i>	17,7 %	17,3 %
<i>candidatures spontanées</i>	13,2 %	6,8 %

➤ *Pour les emplois non-qualifiés :*

	1995	1999
<i>réseaux de connaissance</i>	32,2 %	25,6 %
<i>ANPE</i>	22,8 %	23,9 %
<i>petites annonces</i>	18,9 %	16,0 %
<i>candidatures spontanées</i>	17,5 %	12,7 %

La Cour pose le problème de la capacité de l'ANPE à assurer simultanément un traitement personnalisé de l'offre et de la demande d'emploi tout en étant confrontée à une gestion de masse. L'objectif stratégique de l'Agence, traduit par son offre de service est bien de concilier ces deux volets, dont la complémentarité est garantie d'efficacité et apporte une réponse appropriée à l'ensemble de ses clients.

S'agissant de l'appui aux demandeurs d'emploi, la Cour note dans son rapport l'effort important accompli par l'Agence pour moderniser ses outils et adapter ses prestations. La Cour considère cependant comme surprenante la légère diminution (- 10 %) des entretiens entre 1994 et 1998. A ce propos trois explications s'imposent. Premièrement, au cours des années concernées beaucoup plus d'offres d'emploi sont affichées avec l'adresse de l'employeur et ne génèrent donc plus d'entretien. Deuxièmement, les entretiens proposés sont plus longs (notamment avec le transfert de l'inscription et le premier entretien professionnel). Troisièmement, l'accueil actif généralisé dans les agences locales supprime l'obligation pour les demandeurs d'emploi de passer par un entretien quel que soit le service recherché.

La Cour indique qu'en 1998, 400 MF ont été consacrés à la modernisation des prestations de services proposées aux demandeurs. Ces 400 MF ont été utilisés à la réalisation des prestations ; ainsi une nouvelle gamme de services a été mise en place avec une forte augmentation du nombre des bénéficiaires (480 000 en 1998, 616 000 en 1999).

Dans le domaine des dispositifs de formation gérés par l'Agence la Cour souligne le manque d'indicateurs de suivi et d'impact. Elle s'étonne également de ne pas voir l'établissement influencer, sauf au plan local, sur les décideurs de la commande publique de formation professionnelle. Cette vision ne correspond pas à la réalité. Les informations de pilotage existent. Ainsi pour les SAE 83 % des bénéficiaires sont embauchés à la fin du stage. Pour les SIFE individuels une étude de 1998 montre que 38 % des stagiaires ont occupé un emploi dès la fin du stage. Par ailleurs l'action de l'Agence sur l'orientation de l'offre de formation se concrétise principalement en direction de l'AFPA dans le cadre de la nouvelle organisation du SPE au niveau territorial et avec les conseils régionaux au moment de l'élaboration des plans régionaux de formation (PRF).

En ce qui concerne le cas spécifique des publics prioritaires, la Cour observe l'impact positif du travail de l'Agence dans la mise en œuvre des trois grands programmes prioritaires des années 90. Stabilisation du nombre de chômeurs de longue durée avec « l'opération 900 000 CLD » de 1992, baisse de 9 % du nombre de jeunes CLD avec le programme « 120 000 jeunes chômeurs de longue durée » et baisse importante des CLD avec la mise en œuvre depuis 1998 du « Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi ».

La Cour dans la partie terminale de son rapport semble s'interroger sur la part relative de ce qui est imputable à l'action de l'Agence et sur ce qui résulte de la simple amélioration de la conjoncture. A ce stade, il convient de rappeler que les périodes de reprise économique sont généralement génératrices d'un surcroît de sélectivité sur le marché du travail, surtout dans un contexte où le taux de chômage demeure élevé.

Dans ce contexte la régression plus rapide du chômage de longue durée (- 32 % pour la DEFM 1 CLD/CVS entre septembre 1998 et septembre 2000 et - 23 % seulement pour l'ensemble de la DEFM) apporte une illustration très concrète de l'efficacité de l'Agence et de sa capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés par les pouvoirs publics.

Réponse du Président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

La période retenue pour votre investigation (1998-1999) vous conduit à constater un certain retard dans la mise en œuvre opérationnelle du service intégré d'appui au projet professionnel entre l'ANPE et l'AFPA. Depuis, ce retard s'est largement comblé :

- Sur l'année 1999, plus de 90 000 demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE, ont bénéficié d'un service d'appui pour l'élaboration de leur projet de formation.

- Entre janvier et septembre 2000, ils sont plus de 72 000 à avoir bénéficié de ce service, dont plus de 50% ont une réservation pour entrer en formation à l'AFPA.

- Enfin, dans plus de 80% des cas, ce service est assuré par l'AFPA dans les ALE, au contact direct des demandeurs d'emploi.

Si des progrès restent encore à faire, quant à l'organisation des collaborations entre l'ANPE et l'AFPA au plan local, les résultats mentionnés ci-dessus, témoignent de l'importance des changements qui s'opèrent aujourd'hui dans les services d'orientation professionnelle de l'AFPA.

2

L'action de l'État dans le domaine de la formation professionnelle

La décentralisation, et notamment la loi du 20 décembre 1993, a profondément modifié le rôle de l'État dans le domaine de la formation professionnelle pour accroître sensiblement celui des régions.

La Cour a enquêté sur les conditions dans lesquelles l'État exerce désormais certaines des attributions qu'il a conservées. Son attention s'est ainsi portée sur : le contrôle par les services de l'État des fonds de la formation professionnelle, la gestion de la dotation de décentralisation attribuée aux régions au titre de leurs nouvelles compétences, la mise en œuvre du volet formation professionnelle des contrats de plan État-régions en ce domaine, le fonctionnement des organes de coordination du secteur.

Le contrôle de la formation professionnelle représente un enjeu majeur en raison de l'importance des fonds concernés et du nombre des acteurs intéressés¹⁰³. Des inadaptations ou des lacunes ont été relevées dans les dispositifs juridiques qui régissent l'intervention de l'État dans ce domaine. Les moyens qui lui sont consacrés se sont réduits au cours des années récentes. La politique de contrôle reste largement à préciser.

La dotation de décentralisation de la formation professionnelle s'élève à près de huit milliards. La loi a donné à la répartition de cette dotation entre les régions un caractère évolutif

¹⁰³ L'importance de ce sujet a été soulignée par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) constituée au sein de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (cf. le rapport « Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle » de M. Jacques Barrot, député, en annexe n° 4 au rapport d'information de M. Didier Migaud, rapporteur général – doc Assemblée nationale 1999 n° 1781).

mais, dans les faits, cette dernière n'a pratiquement pas varié. La législation avait également prévu une affectation de cette dotation à des fonds régionaux de la formation professionnelle. Cette affectation n'a pas été pratiquée et les sommes correspondantes se confondent avec les autres dotations de décentralisation non affectées des régions. La dotation de décentralisation de la formation professionnelle ne peut donc pas être rattachée, comme on le fait généralement, à l'effort financier de l'État dans ce secteur. De plus les obligations d'information statistique qui pèsent corrélativement sur les régions ne sont pas toujours remplies.

Les contrats de plan État-régions dans le domaine de la formation professionnelle n'ont qu'une portée limitée. Leur suivi est dans l'ensemble déficient. L'incidence de certains financements de l'État est souvent difficile à apprécier, soit parce qu'ils ne représentent qu'une part relativement faible de l'effort des régions (apprentissage), soit parce qu'ils concernent des actions à la réalisation desquelles la contractualisation apporte peu (actions largement financées sur d'autres lignes budgétaires ou fonctionnement de structures permanentes).

Enfin, les organes centraux de coordination de la politique de formation professionnelle, dont la création remonte le plus souvent aux années 1960 et 1970 et qui procèdent d'une vision interministérielle et concertée de cette politique, sont fréquemment en sommeil ou en déclin.

La Cour, dont les compétences ont été étendues par la loi du 12 avril 2000 à l'ensemble des organismes collecteurs de contributions dans le domaine de l'apprentissage et de la formation professionnelle, a estimé opportun d'attirer l'attention sur cette situation. Elle se propose de conduire de nouvelles enquêtes à ce sujet en collaboration, s'il y a lieu, avec les chambres régionales des comptes. Elle pourra alors mesurer la portée des réformes annoncées en ce domaine par la ministre de l'emploi et de la solidarité.

Aux termes du code du travail, la formation professionnelle est une "obligation nationale" à laquelle concourent, si l'on fait abstraction des organismes de formation de statuts divers, des acteurs privés, entreprises et organismes paritaires notamment, et des acteurs publics, principalement l'État et les régions.

Parmi les acteurs publics, l'État a perdu, du fait de la décentralisation, une partie importante de ses compétences dans l'organisation directe d'actions de formation, mais reste le principal financeur final de la formation professionnelle. Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2000 relative à la formation professionnelle, il aurait consacré, en 1997, 29,7 milliards à des interventions en faveur de la formation professionnelle¹⁰⁴ et les régions plus de 13 milliards. Parmi les interventions de l'État figurent notamment les concours à l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui constitue un appareil de formation à sa disposition de grande ampleur : la subvention de fonctionnement qui lui est allouée s'élève en effet dans le projet de loi de finances pour 2000 à 4,3 MdF (655,53 milliards d'euros). A ces interventions de l'État s'ajoutent ses compétences normatives et son rôle de police administrative et qui s'exerce à travers le contrôle de la formation professionnelle.

La Cour a examiné au cours des deux dernières années divers aspects de l'action de l'État dans le domaine de la formation professionnelle : contrôle des fonds de la formation, volet formation des contrats de plan État-régions, gestion de la dotation de décentralisation et fonctionnement des organes centraux de coordination de la formation professionnelle.

I. – Le contrôle des fonds de la formation professionnelle

En application principalement du code du travail et de la réglementation communautaire intéressant le Fonds social européen (FSE), l'État est investi d'une mission de contrôle administratif et financier :

- les employeurs à raison des dépenses supportées au titre de leurs obligations de participation au développement de la formation professionnelle continue ;

- les organismes de formation à raison de leurs activités conduites en matière de formation professionnelle continue ainsi que pour les actions de formation financées par l'État ;

¹⁰⁴ non compris un effort de 24,3 milliards pour la formation de ses agents.

- les organismes paritaires agréés et singulièrement ceux d'entre eux chargés de collecter les fonds de la formation professionnelle ;
- les organismes chargés d'effectuer des bilans de compétence ;
- les organismes pratiquant des activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle continue au financement desquels concourt l'État ;
- les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage ;
- les organismes bénéficiant de concours du Fonds social européen (FSE).

Ces contrôles sont assumés aujourd'hui par les services du ministère de l'emploi et de la solidarité : groupe national de contrôle (GNC) au niveau central relevant de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et services régionaux de contrôle (SRC) des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La Cour a relevé de nombreuses insuffisances dans l'exercice de cette compétence exclusive de l'État dont l'enjeu est cependant considérable. Le nombre d'assujettis au contrôle s'élevait en effet en 1999 à plus de 105 000 employeurs de plus de 10 salariés, 98 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), plus de 69 000 organismes de formation déclarés, plus de 700 organismes d'accueil et 3000 bénéficiaires du FSE environ.

A. – Des dispositions législatives et réglementaires souvent inadaptées ou lacunaires

Les textes législatifs et réglementaires relatifs au contrôle de la formation professionnelle, qui ne figurent pas tous dans le code du travail, présentent des imperfections qui sont le résultat de fréquentes modifications. Elles concernent les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), les organismes prestataires de formation financés par les collectivités locales, les bénéficiaires de fonds résultant de la taxe d'apprentissage.

1. – Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

Ces organismes paritaires, généralement sous le statut d'associations bénéficiant d'agrément de l'État, collectent auprès des entreprises, d'une part, lorsque celles-ci ne les utilisent pas

directement, les fonds relatifs à la formation professionnelle continue de leurs salariés et aux formations en alternance (contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation) et, d'autre part, sous forme de contributions obligatoires, la contribution au congé individuel de formation ainsi que la contribution au capital temps de formation. Les 98 organismes collecteurs¹⁰⁵ ont collecté au total, en 1999, 21,2 MdF (3,23 milliards d'euros).

Répartition de la collecte	Montant (MF)
Plan de formation	10 038
dont Entreprises de dix salariés au moins	8 934
dont Entreprises de moins de dix salariés	1 104
Congé individuel de formation	3 419
dont Contrats à durée indéterminée	2 591
dont Contrats à durée déterminée	828
Capital temps de formation	858
Formations en alternance	6 863
Total	21 178

En 1994 et 1995, sans qu'il soit touché à l'économie générale du dispositif d'agrément, le dispositif de collecte a été profondément réorganisé : le nombre des organismes a été diminué, une distinction opérée entre les organismes à vocation nationale et régionale et une séparation effectuée entre les collecteurs et les dispensateurs de formation.

Dans le cadre de cette réforme et à la lumière des contrôles effectués, divers textes sont intervenus pour préciser les conditions de gestion des OPCA et plafonner les frais de gestion et d'information. Ces plafonnements s'appliquent aux dépenses de collecte, aux dépenses de gestion administrative et financière des dossiers de formation pris en charge, aux dépenses de conseil et de services de proximité et, pour les collectes autres que le congé individuel de formation, aux dépenses liées aux campagnes d'information.

La Cour a relevé, après le groupe national de contrôle, la complexité du dispositif, des règles de gestion et des taux différents étant applicables selon les frais concernés et le type de collecte. Il a

¹⁰⁵ 40 organismes nationaux professionnels, 1 organisme national interbranches, 2 organismes nationaux interprofessionnels, 24 organismes interprofessionnels régionaux (OPCAREG), 31 organismes gestionnaires du congé individuel de formation dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux.

été indiqué à la Cour par la ministre de l'emploi et de la solidarité qu'un bilan entrepris par le groupe national de contrôle pourrait donner lieu à des propositions de réforme à l'automne 2000, un taux unique quels que soient les frais engagés et les types de collecte pouvant constituer une piste envisageable.

Il convient d'indiquer que les organismes collecteurs ne relevaient pas, pour l'essentiel, du contrôle de la Cour jusqu'à la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui, par son article 11, a étendu ses compétences aux organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

2. – Les organismes de formation

a) Les cocontractants des collectivités locales

Les organismes de formation sont soumis au contrôle de l'État :

- pour les activités exercées dans le cadre de la formation professionnelle continue. Ceci recouvre par exemple les activités entrant dans le cadre des plans de formation des entreprises ;

- pour les actions de formation financées par l'État . Il en est ainsi par exemple des programmes de formation de demandeurs d'emploi ou de publics particuliers pris en charge par l'État ;

- pour les formations dispensées à des jeunes titulaires de contrats d'insertion, contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation ;

- pour les actions financées par le Fonds social européen.

La portée du contrôle exercé varie selon la nature des financements.

Lorsque les actions sont exclusivement financées par les collectivités locales, aucune disposition ne permet de procéder directement à des redressements à l'encontre des organismes de formation. La décentralisation de la formation professionnelle au profit des régions et, singulièrement, depuis la loi d'orientation quinquennale de 1993, la formation qualifiante et préqualifiante des jeunes, exigeraient que cette lacune soit comblée.

Sans doute plusieurs régions ont-elles mis en place des dispositifs d'audit de leurs actions dans le domaine de la formation

professionnelle. Mais elles ne disposent pas des pouvoirs d'investigation et de redressement confiés aux agents commissionnés de l'État et associés à une fonction de police générale de la formation professionnelle, qui dépasse le simple contrôle de l'usage des fonds publics et présente certaines analogies avec les compétences des services fiscaux.

Il a été indiqué à la Cour par la ministre chargée de l'emploi et de la solidarité que l'extension des compétences des services de contrôle serait envisagée dans le cadre de la préparation du projet de réforme de la formation professionnelle.

b) Les organismes de formation bénéficiaires des fonds de la taxe d'apprentissage

La loi du 6 mai 1996 relative au financement de l'apprentissage a soumis les collecteurs de taxe d'apprentissage au contrôle financier de l'État assuré par les services de contrôle de la formation professionnelle. Toutefois ce contrôle ne s'étend pas aux organismes de formation bénéficiaires de concours provenant des fonds de la taxe d'apprentissage.

Certes, le contrôle des centres de formation d'apprentis tant sur le plan pédagogique que sur le plan administratif et financier est assuré par les services d'inspection relevant du ministère de l'éducation nationale ou du ministère de l'agriculture. Par ailleurs, l'article 20 du décret du 12 avril 1972 relatif à la taxe d'apprentissage prévoit la possibilité, à l'initiative des préfets ou des comités départementaux de la formation professionnelle de mener des enquêtes sur l'utilisation des fonds recueillis auprès des organismes bénéficiaires. Il serait toutefois utile que le contrôle des collecteurs dévolu en 1996 aux services de contrôle de la formation professionnelle puisse être étendu à celui des bénéficiaires finaux. Plus généralement, la rationalisation et la coordination de l'ensemble de ces procédures, qui portent sur des opérations ou des agents différents, serait souhaitable.

La ministre de l'emploi et de la solidarité a fait connaître à la Cour que, pour donner suite à sa recommandation, l'aménagement du contrôle financier de l'État pourrait être envisagé dans le cadre d'un projet de loi en préparation relatif à la taxe d'apprentissage.

B. – Des moyens de contrôle insuffisants

1. – L'organisation du contrôle et les effectifs

a) *L'organisation du contrôle*

La fusion de la délégation à la formation professionnelle et de la délégation à l'emploi ainsi que celle des délégations régionales à la formation professionnelle et des services extérieurs du travail en 1997 ont eu d'importantes incidences sur l'organisation des services de contrôle qui relevaient de l'administration de la formation professionnelle.

L'élaboration des textes a été séparée de la fonction de contrôle. En effet, cette mission a été enlevée au groupe national de contrôle (GNC) pour être confiée aux services gestionnaires de la formation professionnelle au sein de la DGEFP.

Au sein des services déconcentrés, la fonction de contrôle a été confiée aux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

Plus que les modifications organisationnelles, certains aspects de la gestion des personnels de contrôle sont de nature à peser au moins temporairement sur l'efficacité des services.

Les corps de contrôle de la formation professionnelle, inspecteurs et contrôleurs, ont fait l'objet d'une intégration en plusieurs étapes dans les corps d'inspecteurs et de contrôleurs du travail. Si cette réforme peut se justifier par l'unification des services déconcentrés de l'administration du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et, dans son principe, devrait permettre une plus grande souplesse dans la gestion et l'affectation des personnels, il reste que les tâches du contrôle de la formation professionnelle ne sont pas de même nature que celles de l'inspection du travail. Par leur objet et leur méthode, qui met en jeu des examens de comptabilités commerciales pouvant aboutir à des redressements financiers, elles se rapprochent plus des fonctions de contrôle assumées par les services fiscaux que de la surveillance de l'application de la législation du travail.

Compte tenu de ces éléments, la fusion des corps de contrôle des services déconcentrés de l'emploi risque d'entraîner une dégradation de la qualité technique des contrôles de la formation

professionnelle, si elle ne s'accompagne pas d'un effort important de formation initiale et continue des agents concernés. Dans le domaine de la formation initiale, l'organisation des études à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) n'a été revue, pour tenir compte de ces nouvelles données, qu'à compter de la scolarité 1999-2000. Pour la formation continue, selon les informations données à la Cour, des réflexions sont en cours avec l'INTEFP.

b) Les effectifs

Alors que le champ d'action des services de contrôle a été étendu en raison du contrôle des fonds communautaires en matière de formation professionnelle et de l'institution d'un contrôle sur les collecteurs de taxe d'apprentissage, leurs effectifs ont diminué.

Les effectifs du GNC sont tombés de 17,3 personnes (équivalents temps plein) dont 14 cadres de catégorie A en 1995 à 9,1 personnes dont 6,6 cadres A en 1999, dont 2,2 inspecteurs.

S'agissant des services régionaux de contrôle, selon les informations données par les DRTEFP de métropole¹⁰⁶ pour la période 1993 à 1997, les effectifs affectés au service de contrôle dans les anciennes délégations régionales à la formation professionnelle, qui étaient de 143,7 équivalents temps plein en 1997, se sont établis à 132,3 personnes en 1999, dont 69,7 inspecteurs, 39,6 contrôleurs, 23 agents de catégorie C.

Ces évolutions sont dues en partie à l'intégration déjà évoquée des corps spécialisés dans ceux de l'inspection du travail qui a entraîné de 1995 à 1999 une interruption des recrutements et des départs vers l'inspection du travail.

La situation est, de surcroît, inégale selon les régions. Le SRC d'Île-de-France avait en charge, en 1999, 44,8 % des sommes contrôlables par les services régionaux avec 11,6 % des agents affectés dans ces services.

Compte tenu de cette situation, aucun contrôle sur place des organismes paritaires n'a été effectué par le GNC de 1997 à 1999. L'utilité de ces contrôles apparaît à certains redressements. Ainsi le

¹⁰⁶ Hors PACA.

Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH) a fait l'objet en 1997 d'une décision de redressement de 92,2 millions en grande partie motivée par l'absence d'utilisation des fonds collectés.

Dans l'ensemble, le nombre d'organismes contrôlés est passé de 2 874 en 1997 à 1 507 en 1999 et le montant des décisions de redressement de 852 millions en 1995 à 75,1 MF (11,44 millions d'euros) en 1999.

2. – Une politique de contrôle à préciser

a) Le recueil des informations de base

Les moyens en personnel des SRC sont largement absorbés par des tâches administratives, au détriment des opérations de contrôle proprement dites : saisie des déclarations fiscales n° 2483 relatives à la participation des employeurs à l'effort de formation qui leur sont transmises par les services fiscaux, des déclarations n° 2068 relatives au crédit d'impôt formation reçues directement des employeurs et des bilans pédagogiques et financiers adressés chaque année par les organismes de formation. Ces informations sont centralisées par le GNC pour l'établissement de diverses statistiques. Les services de contrôle saisissent également les états statistiques et financiers adressés par les organismes collecteurs de leur ressort, données également centralisées par le GNC.

Ce dispositif appelle plusieurs observations :

- les services fiscaux procèdent également à la saisie des déclarations n° 2068 relatives au crédit d'impôt, ce qui fait double emploi avec les tâches qu'effectuent les services de la formation professionnelle ;

- des discordances importantes – qui peuvent atteindre plus de 50 % dans certaines régions (PACA) – apparaissent pour le nombre des entreprises de plus de dix salariés entre la base de données SIRENE de l'INSEE et les fichiers des services régionaux de contrôle. Elles paraissent résulter de lacunes dans la transmission par les services fiscaux aux services régionaux de contrôle des déclarations n° 2483 ;

- les bases de données ainsi constituées sont enfin incomplètes dans la mesure où elles ne portent pas sur des acteurs ou des procédures d'importance non négligeable : missions locales, PAIO

(permanences d'accueil, d'information et d'orientation), CARIF (centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation), prestataires de bilans de compétences ou collecteurs de la taxe d'apprentissage, concours du FSE, engagements de développement de la formation professionnelle des entreprises, contrats d'insertion en alternance, sur lesquels les DRTEFP disposent pourtant d'éléments.

Ces bases de données sont peu utilisées par les SRC pour orienter leur politique de vérification. Au surplus, l'absence de guide méthodologique de contrôle assorti de protocoles de vérification conduit les agents à mener les contrôles selon leurs propres méthodes.

b) La définition des orientations de la politique de contrôle

A compter de 1993, des orientations générales annuelles en matière de contrôle ont été formulées au niveau central. Toutefois, si la circulaire applicable à 1993 les fixait pour la première fois de façon relativement précise et chiffrée, il n'en a pas été de même les années suivantes.

Sans doute, comme cela a été indiqué à la Cour, le contrôle n'a-t-il pas été entièrement dépourvu d'orientations. Ainsi le contrôle des fonds FSE a fait l'objet d'un effort particulier au cours des dernières années. Il reste qu'il n'existe pas d'outils permettant de déterminer des zones de risques et d'évaluer les résultats obtenus. L'orientation des contrôles demeure largement à la discrétion des services régionaux. Elle vise souvent à réaliser des vérifications exhaustives dont sont espérés des redressements importants. Il en résulte un allongement de la durée des contrôles, par rapport à des actions moins lourdes qui assureraient une plus grande présence des contrôleurs sur le terrain. Dés lors, l'occurrence moyenne d'un contrôle reste faible : de l'ordre de 30 ans pour une entreprise, 50 ans pour un organisme de formation (23 ans si l'on fait l'hypothèse qu'un tiers seulement des organismes sont actifs), 36 ans pour un organisme d'accueil, selon la moyenne des taux de contrôle sur la période 1993-1996 portant sur tous les assujettis.

II. – La gestion de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle

Comme pour les autres compétences concernées, la décentralisation de la formation professionnelle s'est accompagnée

d'un transfert aux régions de ressources correspondant au coût des actions décentralisées.

La décentralisation de la formation professionnelle s'est faite en deux étapes :

- la loi du 7 janvier 1983 a prévu que "la région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue". L'État conservait toutefois la faculté de poursuivre une politique de formation professionnelle qui lui soit propre en tous domaines sous réserve d'éviter une localisation régionale trop étroite ;

- la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a confié aux régions, en l'accompagnant des financements correspondants, la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans¹⁰⁷. Ce transfert de compétence a été effectif à compter du 1er juillet 1994 pour les formations qualifiantes. Il est intervenu à compter du 1er janvier 1999, après une période transitoire, pour les formations pré-qualifiantes, les régions ayant la possibilité d'anticiper ce dernier transfert grâce à des conventions de délégation de compétences conclues avec l'État.

Les ressources transférées aux régions en 1983 et 1993 sont constituées :

- d'une ressource fiscale, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles ;

- d'une dotation de décentralisation de nature budgétaire.

La Cour a examiné la gestion de cette dotation sur les exercices 1994 à 1997.

Inscrite au chapitre 43-06 du budget de l'emploi "dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage". d'un montant total de 7,9 milliards dans la loi de finances pour 2000, elle est constituée de diverses composantes additionnées au fil du temps¹⁰⁸.

¹⁰⁷ L'État peut accueillir des jeunes dans ses dispositifs de formation, mais à un autre titre (demandeurs d'emploi par exemple).

¹⁰⁸ - dotation de la loi de 1983 : 3 249,9 millions dans le projet de loi de finances 2000,
- dotation de la loi de 1993 (actions qualifiantes) : 1 862,2 millions,

A. – Une répartition figée entre les régions

La fixation et la gestion de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle combinent des principes généraux applicables à l'ensemble des dotations de décentralisation (compensation des charges au moment de la décentralisation et revalorisation forfaitaire annuelle) et des règles spécifiques (caractère évolutif de la répartition entre régions et affectation dans les budgets régionaux sur laquelle on reviendra plus loin).

S'agissant de la répartition entre les régions, la loi du 7 janvier 1983 a prévu que cette répartition serait notamment « fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant ». Ce principe a été confirmé par l'article 50 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Le législateur a ainsi voulu que la répartition de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle revête un caractère évolutif.

Dans les faits, la loi a été imparfaitement appliquée et sa portée a été fortement limitée.

Le code général des collectivités territoriales prévoit que la répartition des dotations est opérée par décret en Conseil d'État. Certains éléments de la dotation n'ont jamais fait l'objet d'un tel texte. Pour ce qui est de la dotation de 1994 relative aux formations qualifiantes des jeunes, elle a été répartie jusqu'en 1999 sur la base d'un décret valable pour la première année seulement de son application.

Sur le fond, le caractère évolutif de la répartition régionale des dotations a été restreint.

S'agissant de la dotation de la loi de 1983, le décret du 7 janvier 1985, en retrait sur un décret du 14 avril 1983 jugé trop redistributif, n'a fait porter l'ajustement de la répartition entre régions que sur une très faible fraction de son montant. Il a été admis qu'après imputation d'un préciput en faveur des départements d'outre-mer sur le montant

-
- dotation de la loi de 1993 (actions préqualifiantes en faveur des jeunes) : 2 665 millions,
 - loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage : 107,9 millions,
 - enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire : 56,1 millions,
 - frais de gestion du CNASEA : 26,7 millions.

global de la dotation, les régions auraient droit à la reconduction de ce qui leur avait été alloué l'exercice précédent, y compris les sommes attribuées au titre de la modulation, qui sont ainsi consolidées. Ainsi, cette modulation ne porte-t-elle, pour l'année courante, que sur un faible pourcentage de la dotation de décentralisation, 1,24 %, soit 38,2 millions sur 3,09 milliards en 1997.

Quant aux modalités de répartition entre les régions, elles ont été assez largement gelées.

Le décret de 1985 a prévu la combinaison de différents critères diversement pondérés : nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six mois en avril de l'année précédente (50 % de la pondération), nombre total d'actifs de plus de seize ans sans diplôme au recensement (30 %), nombre total d'apprentis en centre de formation d'apprentis en 1982 (12 %), durée totale des formations financées par l'État en 1982 au titre du fonctionnement des stages ou de la rémunération des stagiaires (8 %).

Il est à noter que ces deux derniers critères (20 % de la pondération) prennent en compte une situation qui date de 18 ans et font double emploi avec l'évaluation et la répartition de départ de la dotation globale. Pour ce qui est des actifs de plus de 16 ans sans diplôme, le dernier recensement retenu est celui de 1990. Seules les données intéressant les demandeurs d'emploi sont actualisées annuellement. Compte tenu de la faible proportion des sommes donnant lieu à modulation entre régions, l'ajustement annuel de la dotation aux situations réelles de chacune des régions peut être considéré comme négligeable.

Les conditions de répartition de la dotation de la loi quinquennale de 1993 qui concerne les formations qualifiantes des jeunes de moins de 26 ans (article 50 du chapitre 43-06 du budget de l'emploi) a fait l'objet d'un décret en date du 2 juin 1994 : 80 % des crédits sont répartis en fonction des dépenses effectuées par l'État l'année précédant le transfert (1993) au titre des formations qualifiantes, 10 % en fonction du nombre de jeunes de 16 à 18 ans sortant sans diplôme du système éducatif, 10 % en fonction du nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau V. Ainsi la répartition de 20 % de la dotation est censée être évolutive.

Depuis 1994, les critères évolutifs ont été gelés. Le critère fondé sur le nombre de jeunes sortis du système éducatif sans diplôme

reflétait la situation observée en septembre 1991 et celui fondé sur le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau V correspondait à la situation observée en janvier 1994.

Un décret du 12 novembre 1999 a étendu le dispositif précédent à la dotation correspondant aux formations préqualifiantes.

B. – Une affectation aux fonds régionaux de la formation professionnelle non traduite dans les faits

L'article 85 de la loi du 7 janvier 1983 a instauré dans chaque région un fonds de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue géré par le conseil régional et alimenté chaque année par les crédits transférés par l'État au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

L'affectation des ressources transférées ainsi prévue était incomplète puisqu'elle ne portait pas sur le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur mais sur les seuls crédits transférés par l'État.

Aussi incomplète soit-elle, cette affectation n'a pas été mise en œuvre. Une circulaire conjointe du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur en date du 13 mai 1983 a prévu l'inscription de la participation de l'État parmi les charges et produits non affectés des budgets régionaux. Cette position a été confirmée par une instruction de la direction de la comptabilité publique du 25 mai suivant. De son côté, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a fait connaître à la Cour que le ministère de l'emploi et de la solidarité considérait que les dotations du chapitre budgétaire intéressé étaient, pour les régions, libres d'affectation et soumises au même régime que la dotation générale de décentralisation dont les crédits sont gérés par le ministère de l'intérieur.

Il conviendrait de tirer les conséquences de cette pratique. L'article L 4332-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit l'existence de fonds régionaux de la formation professionnelle, devrait être modifié. Les crédits du chapitre 43-06 du budget de l'emploi devraient être transférés au budget du ministère de l'intérieur. Enfin, la dotation de décentralisation de la formation professionnelle devrait cesser d'être comptée dans l'effort de l'État en matière de

formation professionnelle, effort qui devrait être ainsi minoré de près de 8 milliards¹⁰⁹.

C. – Un transfert sans visibilité suffisante

Le code général des collectivités territoriales prévoit que tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.

Les conditions dans lesquelles les régions exercent cette obligation dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage ont été définies dans un premier temps par le décret du 7 janvier 1985 et, à compter du 1^{er} janvier 1995 et jusqu'en 1999 par un décret du 11 juillet 1994 assorti d'un arrêté du 27 décembre qui a allégé les dispositions antérieures.

Les informations demandées dans ce cadre, normalisées sous forme de tableaux, portent sur l'utilisation des ressources censées être affectées à la formation professionnelle (cf. supra) et la consistance en termes physiques et financiers des actions réalisées.

Ces informations transmises annuellement par les régions sont centralisées par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité. Elles servent, entre autres, à l'établissement de l'annexe au projet de loi de finances sur la formation professionnelle.

Les conditions dans lesquelles le dispositif de 1994 a été mis en œuvre montrent que la décentralisation s'est accompagnée d'une perte d'information :

- les périodes de référence des données collectées ne sont pas toujours homogènes. Si les ressources des régions correspondent à l'année civile de perception, les dépenses mandatées au cours de l'année peuvent se référer à des actions relevant d'années ou de campagnes antérieures. Quant aux données physico-financières, elles

¹⁰⁹ Dans le fascicule budgétaire (bleu) relatif au budget de l'emploi et de la solidarité pour 2000, les crédits du chapitre 43-06 figurent en quasi-totalité (7 937,6 millions) dans l'agrégat n°2 "participation de l'État à la formation professionnelle" (26 milliards) au même titre que, par exemple, les financements en faveur de l'apprentissage, les contrats de plan ou les actions de formation qui restent à la charge de l'État.

sont établies par référence à une "campagne" de formation à cheval sur deux exercices, ce qui rend leur rapprochement souvent difficile avec les informations budgétaires ;

- certaines régions omettent de préciser les périodes de référence des données physico-financières, d'autres combinent des informations de périodes différentes, d'autres enfin font référence à des périodes qui dépassent les douze mois d'une campagne. Une partie de ces imprécisions tient à l'insuffisance ou au retard de l'information communiquée aux régions par les organismes de formation, source dont elles sont inévitablement dépendantes. Certaines régions y suppléent par des estimations qui leur sont propres ;

- enfin, l'arrivée tardive à la DARES des résultats de l'enquête et l'obligation d'établir l'annexe budgétaire sur la formation professionnelle limitent à la fois dans le temps et dans leur portée les travaux de validation.

Depuis le contrôle de la Cour, un arrêté du 2 septembre 1999 a modifié le dispositif de 1994. Les questionnaires ont été allégés, l'année civile a été prise comme cadre temporel unique, le seul concept d'entrée en formation a été retenu pour évaluer le volume des actions, la classification des stages a été revue en fonction de l'évolution des modes d'action. Enfin la DARES a décidé de procéder à un renvoi systématique au niveau régional (conseils régionaux et DRTEFP) des données régionales et de la synthèse nationale.

III. – Le volet formation professionnelle des contrats de plan État-régions

La Cour a procédé à l'examen de l'élaboration et de l'exécution des contrats de plan dans le domaine de la formation professionnelle sur les exercices 1994 à 1999. Au moment du contrôle de la Cour, la période d'exécution des contrats de plan n'était pas achevée.

Dans un domaine où les compétences des pouvoirs publics sont partagées entre l'État et les régions, les contrats de plan pouvaient constituer une procédure de concertation et d'harmonisation de l'action locale de l'État et de ces collectivités et même, dans une visée plus ambitieuse, contribuer à la définition d'une politique d'ensemble de la formation professionnelle. Les constatations de la Cour, dont les investigations ont été menées, outre l'administration centrale, dans six régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Poitou-Charentes et Bretagne) sont loin de correspondre à ces perspectives.

A. – Une procédure de portée limitée

Les contrats de plan État-régions signés entre le 22 février et le 18 juillet 1994 ont vu l'État s'engager pour une durée de cinq ans à compter de 1994 – portée à six ans par décision du Premier ministre à la fin de l'exercice 1996 – à hauteur de 70 milliards au total. L'engagement au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage, dit volet « formation professionnelle » des contrats de plan, atteignait 3,15 milliards, soit 4,5 % de l'engagement total de l'État dans les contrats de plan. Ce montant et ce pourcentage étaient en retrait sur ceux des contrats de plan 1989-1993, pour lesquels la formation professionnelle et l'apprentissage avaient été financés par l'État à hauteur de 3,3 milliards représentant près de 6 % de l'engagement total.

Les crédits ont été répartis en fonction des programmes en cours au titre des précédents contrats de plan et des demandes des préfets dans la limite de l'enveloppe totale disponible. Les clefs de répartition n'avaient pas été fixées à l'avance mais les régions étaient classées selon le caractère plus ou moins prioritaire de leurs besoins. La classification opérée n'était qu'indicative et, dans certains cas, comme il est naturel, elle a eu moins d'effet que la plus ou moins grande

volonté des collectivités régionales de mettre en valeur le volet "formation professionnelle" du contrat de plan.

B. – Un suivi déficient

Le suivi du volet « formation professionnelle » des contrats de plan s'est limité, comme l'avait relevé la Cour de façon générale dans son rapport public pour 1998, à un suivi des consommations budgétaires. Les tentatives n'ont cependant pas manqué pour dépasser ce point de vue. Elles ont été pour la plupart décevantes.

1. – La circulaire du 9 décembre 1993

Cette circulaire du commissariat général du plan relative à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles fixait aux préfets des règles générales d'évaluation des actions inscrites dans les contrats de plan.

Elle prévoyait une évaluation conduite en partenariat entre les différents signataires des contrats. Le financement de la part de l'État était assuré par prélèvement d'une quote-part de 6/10 000 de l'enveloppe globale des contrats de plan, affectée au budget du commissariat au plan puis déléguée aux préfets au fur et à mesure des besoins. Pour le volet formation, cette quote-part correspondait à 1,85 million. L'évaluation devait se faire en termes d'efficacité, ce qui la « distinguait radicalement du contrôle de gestion ou simple suivi physique et financier qui constituait néanmoins un préalable ». L'organisation même des procédures d'évaluation était laissée à la discrétion des préfets en coordination avec les autres signataires des contrats.

Ce dispositif souffrait de plusieurs faiblesses :

- les évaluations ne devaient couvrir que des programmes particuliers choisis séparément dans chaque région. Elles ne pouvaient permettre d'apprécier l'efficacité d'un programme donné au niveau national ni de l'ensemble de la politique contractuelle d'une région ;

- le caractère facultatif et la nécessité d'un accord des partenaires pouvait conduire à ne pas évaluer les programmes qui l'auraient nécessité, soit en raison de l'imprécision de leurs objectifs, soit parce qu'ils rencontraient des difficultés particulières.

De fait, une sous-consommation de l'enveloppe prévue a été constatée. Seulement six études ont été financées dans cinq régions pour un coût total d'environ 1,2 million.

La circulaire du 25 août 2000 qui porte sur les procédures d'évaluation applicable aux contrats de plan 2000-2006 a institué un nouveau dispositif .

2. – La circulaire du 7 juin 1994

Cette circulaire du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle relative à la mise en œuvre des volets formation professionnelle des contrats de plan État-région 1994-1998 consacrait l'une de ses parties au contrôle, au suivi et à l'évaluation des actions menées et prévoyait divers dispositifs à cette fin :

- des contrôles sur place des actions contractualisées,
- un comité État-région de suivi du volet formation professionnelle
- un bilan annuel des actions contractualisées présenté au comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) et transmis à la DGEFP ;
- un dispositif de suivi régional comprenant un bilan annuel en termes de crédits engagés et mandatés et un tableau de bord de suivi.

L'application de ces dispositions appelle les constatations suivantes :

- les contrôles sur place n'ont été opérés que dans une minorité de régions.;
- si les comités de suivi ont fonctionné conformément aux objectifs de la circulaire, l'information de l'État sur les activités des régions restait très dépendante des régions elles-mêmes. Par ailleurs, aucune remontée d'information n'a été organisée vers la DGEFP ;
- des bilans de l'exécution du contrat de plan n'ont été présentés qu'épisodiquement aux COREF;
- le dispositif de suivi prévu par la circulaire de 1994 n'ayant pas été mis en œuvre par certaines régions, il a été abandonné.

3. – Les synthèses d'ensemble en cours de période

A défaut de suivi permanent, des synthèses ont été prévues en cours de période.

Par marché négocié en date du 6 décembre 1996, la DGEFP a confié à une société d'études l'évaluation du volet formation professionnelle et apprentissage du contrat de plan. Cette étude devait s'appuyer sur six monographies régionales accompagnées d'une note de synthèse. Si les monographies ont été réalisées, le rapport de synthèse n'a pas été établi.

En 1997, la DGEFP a demandé aux directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle de regrouper leurs engagements pour la durée du contrat de plan ainsi que leurs dépenses pour les trois premiers exercices et de les accompagner d'une note analysant les principales caractéristiques de la mise en œuvre du contrat de plan. Elle a regroupé les données financières ainsi obtenues et établi un tableau de bord pour la seule année 1995.

L'exercice présentait cependant certaines limites techniques. Il est en effet apparu que les fiches de synthèse provenant des DRTEFP n'étaient pas toujours exhaustives, que plusieurs directions régionales n'ont pas respecté le regroupement des actions qui leur était proposé, que le degré de détail des informations financières a pu varier d'une région à l'autre, que certaines régions, notamment d'outre-mer n'ont pas répondu, que, dans quatre régions, les engagements au titre des contrats de plan ne coïncidaient pas avec les engagements notifiés et suivis en termes budgétaires.

Un bilan intermédiaire a été lancé dans les mêmes conditions au début de 1999. Ses résultats ont présenté les mêmes limites.

4. – Les évaluations régionales

Dans plusieurs des régions qui ont donné lieu à un contrôle sur place, des évaluations, souvent financées conjointement par l'État et la région, ont été présentées. Elles ont trait soit à l'ensemble du contrat, soit à des actions spécifiques et ont eu fréquemment le mérite de rapprocher des données physiques et financières. Tel a été le cas de la Bretagne, de la région Poitou-Charentes ou du Nord-Pas-de-Calais. A la connaissance de la Cour, aucune exploitation n'a été faite au niveau central, ne serait-ce qu'au titre d'une diffusion des bonnes pratiques aux autres régions.

C. – Des financements de l'État dont l'incidence est difficile à apprécier

La contractualisation de certaines dépenses de l'État n'est pas sans susciter quelques interrogations.

1. – Le financement d'actions régionales par l'État : le cas de l'apprentissage

Les crédits de fonctionnement de l'État destinés à l'apprentissage tels qu'ils ont été isolés dans la nomenclature budgétaire se sont élevés à 696,5 millions en fonctionnement, soit 22,1 % des crédits à déléguer. Les crédits d'investissement destinés à l'équipement des centres de formation d'apprentis ne peuvent pas toujours être isolés des autres crédits contractualisés. Pour douze régions pour lesquelles la distinction a été possible, les engagements contractualisés se sont élevés à 189,4 millions, soit 48,4 % du total des dépenses d'investissement contractualisées. Le financement de l'apprentissage a ainsi représenté la part la plus importante des moyens affectés par l'État aux contrats de plan dans le domaine de la formation professionnelle.

Or, l'apprentissage est une compétence intégralement décentralisée. L'État intervient en effet aujourd'hui en ce domaine principalement sous forme d'une aide à l'emploi d'apprentis visant l'allègement du coût du dispositif pour les maîtres d'apprentissage et consistant en exonérations de cotisations sociales compensées budgétairement à la sécurité sociale et en primes versées aux employeurs. Si les sommes consacrées à ces transferts sont importantes (8,8 milliards dans le projet de loi de finances pour 2000), les contributions de l'État, dans le cadre des contrats de plan, au fonctionnement et au développement de l'appareil de formation proprement dit sont relativement faibles au regard de l'effort des régions et il est nettement apparu dans plusieurs régions que ses apports n'ont guère influé sur les orientations des collectivités territoriales concernées. Certains services ont justifié l'intervention financière de l'État par la meilleure connaissance qu'elle donne aux DRTEFP de la mise en œuvre du programme régional d'apprentissage. Mais, dans certains cas, le retour d'information ne permet pas de déterminer à quelles actions particulières les crédits contractualisés ont été affectés.

2. – Des financements au titre des contrats de plan, en complément d'autres financements budgétaires de droit commun

Des engagements de l'État ont été imputés sur les crédits réservés aux contrats de plan s'agissant de certaines actions financées de façon habituelle, hors contrat de plan, sur d'autres rubriques du budget de l'emploi.

Il en a été ainsi pour des actions de politique contractuelle avec les entreprises et les branches professionnelles (engagements de développement de la formation et contrats d'études prospectives), des ateliers pédagogiques personnalisés, des centres inter-institutionnels de bilans de compétences, des actions menées dans le cadre du programme ingénieurs et cadres supérieurs ou au profit de publics particuliers à la charge de l'État (illettrés, détenus, réfugiés). Les financements ainsi prévus se sont élevés à 370,1 millions, soit 11,7 % des engagements totaux de l'État dans le cadre du volet « formation professionnelle », chiffre sous-estimé, dans la mesure où ces actions ont pu être reprises dans d'autres volets des contrats de plan.

Il est souvent difficile de mesurer la portée de ces financements qui seraient intervenus dans bien des cas hors contrat de plan. Il est à noter que leur inscription au contrat présentait le double avantage de contribuer à son équilibre et, pour les services gestionnaires, de « sanctuariser » les crédits de l'espèce en les mettant à l'abri de toute régulation budgétaire.

3. – Le financement de structures permanentes en association avec les régions

Comme au cours des précédents contrats de plan, une part importante des crédits contractualisés a été consacrée au financement d'institutions permanentes chargées d'un rôle d'études et de diffusion d'informations sur la formation, les observatoires régionaux sur l'emploi et la formation (OREF) et les CARIF. Dans certaines régions ces structures ont pu revêtir une forme et une appellation spécifiques.

Les engagements de l'État pour ces organismes se sont élevés à 328,4 millions, soit 10,2 % de ses engagements totaux. Si, au niveau des services déconcentrés de l'État, leur fonctionnement et le pilotage effectué conjointement avec les régions sont en général considérés comme satisfaisants, on peut s'interroger sur le recours à la procédure du contrat de plan, par définition limitée dans le temps, pour financer

des structures qui, aujourd'hui, sont devenues des éléments permanents des interventions publiques.

IV. – Les organes centraux de coordination de la formation professionnelle

La plupart de ces organes sont anciens et remontent à la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle du 3 décembre 1966 et au décret du 18 janvier 1967 relatif à la coordination de la politique de formation professionnelle et de promotion sociale. La volonté de coordination de la politique de formation professionnelle se matérialisait dans le décret de 1967 par la création d'un secrétariat commun aux organes alors créés. Ce secrétariat sera ultérieurement assuré par la délégation à la formation professionnelle instituée en 1981 et rattachée, comme le secrétariat commun, aux services du Premier ministre (décret du 28 janvier 1981).

Ce dispositif était l'expression d'une politique de la formation professionnelle conçue comme, à la fois, interministérielle et concertée avec les partenaires sociaux.

A. – Les organes à caractère décisionnel

1. – Le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale et le groupe permanent de hauts fonctionnaires

Ce comité interministériel comprend aujourd'hui à titre permanent, sous la présidence du Premier ministre, les ministres chargés de la réforme administrative, de l'économie et des finances, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de l'industrie, des affaires sociales et des droits de la femme.

Il définit l'orientation de la politique de formation professionnelle et de promotion sociale et se trouve investi d'une tâche de coordination des différentes administrations.

Il s'est réuni pour la dernière fois le 10 janvier 1983 dans le cadre de la préparation du IX^{ème} plan.

Le groupe permanent de hauts fonctionnaires qui lui était associé était chargé de préparer ses travaux et de suivre l'application

de ses décisions. Il devait préparer pour le comité un rapport annuel sur les actions entreprises par les différents ministères ¹¹⁰.

Il s'est réuni pour la dernière fois le 4 avril 1995 pour étudier les conditions de sa réactivation.

2. – Le conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)

Cet organisme associe un représentant des ministres participant au comité interministériel et un nombre égal de personnalités qualifiées. Celles-ci aujourd'hui au nombre de douze sont des représentants des partenaires sociaux : syndicats de salariés (5 membres), organisations patronales (4 membres) et représentants des organismes consulaires (3 membres). Il est présidé par une personnalité désignée par décret.

Le conseil de gestion du FFPPS a été à l'origine conçu comme un organisme doté d'un pouvoir décisionnel. Le code du travail lui donne le pouvoir d'arrêter annuellement la répartition des crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale au vu des demandes présentées par les différents départements ministériels. Cette répartition doit comporter une réserve pour financer soit des actions nouvelles en cours d'année, soit des études ou des expériences témoins¹¹¹.

Ces compétences se sont très largement amenuisées. Les crédits relevant du fonds de la formation professionnelle ont considérablement diminué. D'un montant de plus de 6 milliards dans le projet de loi de finances pour 1991, ils se sont élevés à 2,25 milliards dans le projet de loi de finances pour 1999, évolution due en large part à la décentralisation. La répartition par article des crédits est pour l'essentiel effectuée par le ministère de l'emploi. La réserve budgétaire prévue par le code du travail n'existe pas. Si le conseil de gestion garde une influence sur certaines opérations, par exemple le financement des missions locales, il est en fait devenu essentiellement un organe consultatif.

¹¹⁰ Au niveau régional, le décret de 1967 créait des groupes régionaux analogues au groupe permanent au niveau central.

¹¹¹ Un décret du 30 mai 1983 lui a donné également un pouvoir consultatif sur la répartition des crédits transférés aux régions au titre de la décentralisation.

B. – Les organes consultatifs

1. – Le conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi et sa commission permanente

Le Conseil national de la formation professionnelle comprend 10 représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, 10 personnalités qualifiées et les ministres et hauts fonctionnaires du comité interministériel ou leurs représentants.

Il s'agit d'un organe de concertation et de propositions en matière de formation professionnelle ainsi que cela ressort du code du travail. Il a tenu ses deux dernières réunions en février 1974 et décembre 1987.

Si le conseil national est en sommeil, sa commission permanente, dont les membres sont nommés par décret parmi les représentants d'organisations syndicales et les personnalités qualifiées du conseil, fonctionne. Le code du travail lui confie notamment une fonction consultative en matière d'apprentissage (conventions types relatives à la création et au fonctionnement des centres nationaux de formation d'apprentis, refus ou résiliation de conventions portant création de CFA, textes réglementaires intéressant l'apprentissage) ; le groupe permanent de hauts fonctionnaires du comité interministériel peut également la consulter. Elle donne également un avis sur les agréments des organismes collecteurs paritaires des contributions des employeurs.

Dans les faits, la commission permanente est devenue l'instance de consultation du ministère en charge de la formation professionnelle sur les textes législatifs et réglementaires relatifs au cadre juridique de la formation professionnelle et à la mise en œuvre des dispositifs engagés et financés par l'État, et prend ainsi la place du conseil national.

2. – Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Ce comité a été créé par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Cette loi lui a confié la tâche de « veiller à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'État et les régions en matière

de formation professionnelle » et de « proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux et à coordonner les orientations adoptées respectivement par l'État et par les régions ».

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a donné également au comité la fonction « d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue », cette fonction d'évaluation apparaissant ainsi comme une contrepartie de la décentralisation.

Le comité, dont les membres sont nommés pour six ans, est tripartite et associe des représentants élus des conseils régionaux, des représentants des organisations syndicales et professionnelles et des représentants de l'État. Collège nombreux (52 personnes), il est doté de moyens administratifs légers : un secrétaire général et cinq personnes en 1999. Ses dépenses se sont élevées à 2,5 millions environ en 1998¹¹², hors dépenses de personnel.

Outre une fonction consultative, il a une activité d'études matérialisée par des travaux sur différents sujets intéressant la formation professionnelle et publie tous les trois ans, conformément à la loi, un rapport d'activité dans lequel il procède à une évaluation d'ensemble des politiques régionales d'apprentissage.

Deux évaluations sont ainsi intervenues respectivement sur la période 1995-1996 et 1997-1999. Elles ont porté principalement sur l'insertion professionnelle des jeunes. Les travaux techniques ont été confiés au Centre d'études sur les qualifications (CEREQ), établissement public à caractère administratif, par deux marchés attribués sans mise en concurrence.

Deux éléments ne peuvent manquer d'appeler l'attention.

Dans la conduite de ses travaux, le comité a constaté l'insuffisance des données statistiques et financières régionales disponibles nécessaires à son travail d'évaluation notamment à l'occasion de l'établissement de portraits statistiques des différentes régions. Cette constatation rejoint celle de la Cour formulée plus haut.

¹¹² Dernière année où les dépenses de fonctionnement du comité, dépenses d'études comprises, ont été regroupées sur une seule rubrique budgétaire : chapitre 34-98 "Matériel et fonctionnement des services", article 91 "comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle" du budget de l'emploi

Il a par ailleurs privilégié des thématiques d'ensemble et une approche transversale des politiques régionales de formation professionnelle.

Outre les deux organismes qui viennent d'être évoqués, une commission nationale des comptes de la formation professionnelle a été créée par une loi du 4 février 1995 et organisée par un décret du 12 mars 1996. Elle ne s'est réunie qu'une fois, en mars 1997, pour son installation.



Une fonction de contrôle négligée, des contrats de plan de faible portée, des dotations de décentralisation dont la répartition entre les régions a été largement figée et dont le rattachement à l'effort spécifique de l'État en matière de formation professionnelle peut être discuté, un système d'information déficient, des organes de coordination en large part inactifs ou frappés de dépérissement, telles sont les insuffisances relevées par la Cour qui a notamment pris acte des intentions de réforme dont la ministre de l'emploi et de la solidarité lui a fait part.

Mais autant que de déficiences, ces faits témoignent d'une modification profonde de l'orientation de l'action de l'État au regard des principes qui l'inspiraient depuis plusieurs décennies et qui s'expriment dans les lois de 1966 et 1971. La décentralisation a redistribué les rôles entre les acteurs publics de façon substantielle. L'orientation croissante des actions de formation financées sur les fonds de l'État vers la politique de l'emploi a également profondément modifié le contenu de « l'obligation nationale » de la loi d'orientation de 1966. Cette évolution impose de reconsidérer les objectifs et les concepts de la politique de formation professionnelle, les modalités et les moyens de son suivi, le rôle de l'État en ce domaine et la coordination des acteurs publics. Pour contribuer à cette nécessaire réflexion et mesurer la portée des réformes d'ores et déjà annoncées par la ministre de l'emploi et de la solidarité, la Cour engagera au cours des prochains mois de nouvelles enquêtes à ce propos, en collaboration, sur des sujets entrant également dans leurs compétences, avec les chambres régionales des comptes.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

Les dispositions législatives et réglementaires relatifs au contrôle de la formation professionnelle

La Cour relève d'abord le caractère imparfait de certains textes législatifs et réglementaires applicables au contrôle de la formation professionnelle .

Je partage pleinement le constat de la Cour sur la diversité dans la définition et les modalités de calcul des dépenses de fonctionnement admises pour les différentes catégories d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ainsi, il est exact que les règles de plafonnement des frais de gestion et d'information des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue sont complexes. C'est pourquoi, les éléments nécessaires à l'étude des frais de gestion et d'information de ces organismes collecteurs ont été intégrés dans l'état statistique et financier que doivent remettre chaque année les organismes à l'administration. Un bilan sera entrepris sur ces bases et devrait pouvoir donner lieu à des propositions de réforme allant dans le sens d'une plus grande homogénéité et simplicité.

Dans un premier temps, une modification législative devrait intervenir afin que les frais d'information des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation fassent l'objet d'un plafonnement, comme c'est le cas pour les organismes collecteurs agréés au titre du plan de formation et des formations professionnelles en alternance. Dans un deuxième temps, en fonction des conclusions de l'action éventuellement engagée et dans le cadre plus large de la réforme de la formation professionnelle, une des pistes envisageables pourrait aboutir effectivement à proposer un taux unique et global.

De la même manière, les observations de la Cour sur les lacunes importantes dans le champ du contrôle en ce qui concerne les organismes de formation font l'objet d'un diagnostic partagé.

A titre liminaire, il convient de préciser que le contrôle par l'État est limité aux « conditions d'exécution des actions de formations financées par lui et réalisées par les organismes de

formation en vérifiant qu'elles sont assurées conformément aux stipulations de la convention ». Comme le souligne la Cour, les agents du ministère de l'emploi et de la solidarité ne sont pas habilités à contrôler des actions de formations exclusivement financées par les collectivités locales, et les agents des collectivités locales ne disposent pas des pouvoirs d'investigation et de redressement des agents de l'État.

Cependant, en l'état actuel des textes (article L 991-2 du code du travail), le contrôle n'est pas dépourvu de moyens dans la mesure où les inspecteurs et contrôleurs de l'État en charge du contrôle de la formation professionnelle demeurent pleinement compétents pour l'ensemble des actions cofinancées (et notamment pour celles qui sont cofinancées par le Fonds Social Européen, qui ont fait l'objet ces trois dernières années d'un effort de contrôle particulier). Il est également possible à ces agents de contrôler la réalité d'actions financées par des collectivités territoriale à l'occasion des contrôles globaux d'activités des organismes de formation en application de l'article L 991-1 du Code du travail. Enfin, la coopération croissante avec les services de contrôles de l'État facilite l'action des cellules d'audits des Conseils régionaux et permet un contrôle indirect plus efficace.

Ainsi donc, les capacités de contrôle de l'État existent quoique partielles. La préoccupation de la Cour de donner aux agents de l'État tous les pouvoirs d'investigation dans le cadre des missions régaliennes « de police générale de la formation professionnelle » demeure partagée par le Ministère de l'emploi et de la solidarité dans la perspective d'une réforme de la formation professionnelle

La Cour regrette que le contrôle financier de l'État ne concerne que les collecteurs de la taxe d'apprentissage (article L 119-1-1 du code du travail), et souligne que le contrôle financier de l'utilisation de la collecte doit, pour être complet, s'étendre au contrôle des bénéficiaires finaux de ladite collecte. Les contrôles sur le terrain ont également permis de vérifier la pertinence de cette observation. Elle suppose des modifications législatives, ce qui a conduit le ministère de l'emploi et de la solidarité à proposer une modification législative tendant à l'interdiction, sauf accord explicite des services de contrôle, des pratiques de sous-traitance de collecte et à l'organisation régionale de la collecte. Un texte en ce sens a été soumis au Parlement (projet de loi de modernisation sociale).

Sur les moyens de contrôle insuffisants

L'organisation du contrôle et les effectifs

a) L'organisation du contrôle

La Cour fait état des difficultés qui ont accompagné la fusion de la Délégation à l'emploi et de la Délégation à la formation professionnelle d'une part, l'intégration de la majorité des inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle dans les corps des inspecteurs et contrôleurs du travail d'autre part, et les effets négatifs qu'ont eu ces processus sur l'organisation du contrôle. Cependant, pour l'essentiel, ces difficultés semblent en passe d'être surmontées.

La Cour note, ainsi avec justesse que les opérations de contrôle de la formation professionnelle se distinguent fortement des tâches traditionnelles de l'inspection du travail et que cette diversité est aujourd'hui prise en compte dans la formation des personnels et l'animation des services.

D'une part, la refonte de la formation initiale des Inspecteurs Elèves du Travail mise en œuvre par l'INTEFP à partir de la promotion 2000, a permis de définir, après une phase de tronc commun de 9 mois, une phase de spécialisation dont l'une des sections est entièrement consacrée aux apprentissages spécifiques au contrôle de la formation professionnelle. De plus, le développement en formation continue de modules pertinents par rapport au contrôle de la formation professionnelle doit permettre non seulement une meilleure formation des agents de contrôle, mais aussi une plus grande facilité de mobilité interne pour permettre à des agents d'accéder à ces fonctions.

D'autre part, l'amélioration de l'intégration des Services régionaux de contrôles au sein des DRTEFP, de leurs relations avec les DDTEFP et plus généralement avec le service public de l'emploi, contribue également à cette mobilité qui était l'un des objectifs du rapprochement des corps d'inspection.

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur l'absence de protocole de vérification et la faiblesse des outils méthodologiques du contrôle.

Il est exact que les difficultés rencontrées par le Groupe national de contrôle et les Services régionaux de contrôle n'ont pas

permis d'utiliser pleinement les outils existants en ce domaine ou d'en construire de nouveaux. Néanmoins les services de contrôle ont fonctionné sur objectifs quantitatifs par rapport à la masse contrôlable à l'occasion de la très importante campagne pluriannuelle (1997-2001) de contrôle des fonds cofinancés par le Fonds Social Européen dans le cadre de la programmation européenne 1994-1999. L'objectif était fixé par directive européenne (quantitativement : contrôle de 5% de la masse contrôlable, qualitativement : prise en compte des différents programmes et des facteurs de risques).

A partir de cette expérience, le GNC va définir d'autres types d'objectifs pluriannuels de contrôle quantitatifs et qualitatifs sur d'autres domaines du champ de contrôle.

Par ailleurs le GNC va entreprendre en 2001 avec les services déconcentrés la réactualisation du guide méthodologique de contrôle qui avait été élaboré en 1995. Ce processus de réactualisation sera permanent sous la responsabilité d'un « groupe de veille ».

b) les effectifs

La Cour regrette la modicité des effectifs de corps de contrôle affectés au GNC et aux SRC alors que de nouvelles compétences ont été attribuées aux services de contrôle depuis 3 ans (contrôle des fonds communautaires en matière de formation professionnelle, contrôle des collecteurs de taxe d'apprentissage).

Dans l'ensemble des services de contrôle de la formation professionnelle, les effectifs ont en effet baissé depuis 1997, du fait de la réorganisation des services dans le cadre de la fusion de la Délégation à la formation professionnelle et de la Délégation à l'emploi pour former la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de l'intégration des agents du corps de l'inspection de la formation professionnelle dans celui de l'inspection du travail.

Cependant, la situation se redresse progressivement avec l'arrivée de nouvelles promotions d'Inspecteurs du travail affectés au contrôle de la formation professionnelle (7 pour la promotion 1999/2000, 12 pour la promotion 2000/2001, cet effort devant être doublé pour la promotion 2001/2002).

Un effort de rééquilibrage des effectifs affectés au contrôle de la formation professionnelle entre régions est poursuivi en parallèle avec la définition d'effectifs de référence dans les Services régionaux de contrôle. Dans le cadre de la répartition des emplois budgétaires dans les services déconcentrés, le Ministère a tenu compte ces deux dernières années de critères liés au nombre d'organismes de formation et à la masse contrôlable. Par ailleurs un emploi de chef de service de contrôle de la formation professionnelle a également été ajouté aux fonctions spécifiques de la Direction régionale. En 2000, des consignes ont été données aux services afin qu'ils veillent à pourvoir en priorité les postes vacants dans les SRC.

Au total, le renforcement du Groupe national de contrôle courant 2000 a permis de reprendre les activités de contrôle au niveau national, qui, comme le souligne la Cour, avaient été interrompues depuis 1997. Ces contrôles ont concerné en 2000 un OPCA et des conventions cofinancées par le FSE.

Effectifs du Groupe national de contrôle

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (prév.)
Cat. A							
Physiques	14	14	14	10	7	8	10
Eq. T. P	14	14	14	9.6	6.6	7.8	9.8
Cat. B							
Physiques	1	2	2	1	1	1	2
Eq. T. P	1	1.9	1.9	1	1	0.8	2
Cat. C							
Physiques	3	3	3	2	2	2	2
Eq. T. P	2.3	2.3	2.3	1.5	1.5	1.5	1.5
Total Eq. T. P	17.3	18.2	19.5	11.1	9.1	10.1	13.3
Dont affectés au contrôle*	10.5	10	10.5	6	5.5 (3.7) ¹	6 (5) ¹	7.8

(1) ces chiffres correspondent à des Eq.t.p sur toute l'année civile compte tenu des départs et des arrivées des agents en cours d'année.

L'effectif de contrôleurs et d'inspecteurs affecté spécifiquement au contrôle de la formation professionnelle dans les services régionaux de contrôle (SRC) est actuellement de 134 personnes en ETP. Les effectifs des SRC vont légèrement même dépasser leur niveau de 1997 en 2001, achevant de résorber le contrecoup des processus d'intégration à l'inspection du travail. L'effort devrait s'accroître en 2002 afin qu'un contrôle tous les cinq ans puissent être

effectué sur les structures représentant un enjeu financier de plus d'1 MF. A titre de comparaison, la DGI a pour objectif en 2002 un contrôle tous les trois ans.

**Effectifs des Services régionaux de contrôle
(équivalents temps pleins)**

	1999	2000	2001 (prévus)	2002 (prévisions)
Catégorie A	69,7	67	73	91
Catégorie B	39,6	43,7	49	55
Catégorie C	23	23	25	30
Total	132,3	133,7	147	176

Le renforcement et une meilleure allocation des effectifs de contrôle de la formation professionnelle entre les régions constituent des priorités pour le ministère avec l'objectif de diviser par deux la masse contrôlable moyenne par agent (objectif : 400-500 MF au lieu de 850-1MdF).

Les insuffisances de la conduite de la politique de contrôle

c) Le recueil des informations de base

La Cour souligne le poids des tâches administratives qui pèse sur le Groupe national de contrôle et sur les Services régionaux de contrôles. Pour alléger ces tâches et rationaliser la gestion des fichiers gérés par les services (états statistiques des OPCA, déclarations d'existence et bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation, déclaration fiscales 2483 –participation des employeurs de plus de 10 salariés à la formation de leurs personnels- et 2068 –crédit d'impôt formation), le ministère de l'emploi et de la solidarité a entamé plusieurs études qui devraient déboucher sur des projets législatifs et réglementaires ou des modifications techniques dans les prochains mois. Ceci concerne en particulier :

- L'examen des possibilités de téléprocédures et de modernisation de la gestion concernant les divers fichiers. Une expérimentation va être effectuée en 2001 au sein de la DRTEFP Rhône Alpes.

- *Les difficultés de recueil de l'information via les déclarations fiscales et, ce faisant, les lacunes possibles dans le contrôle et le suivi statistique. Le ministère de l'emploi et de la solidarité a alerté le ministère des finances en juin 1999, et en parallèle a réuni depuis fin 1999 un groupe de travail associant à ses différents services (DARES, DGEFP, GNC, SRC, services statistiques régionaux), le ministère des finances (DGI) et le CEREQ, qui rendra son rapport d'expertise et de propositions début 2001.*

- *La fiabilité de la déclaration d'existence des organismes de formation comme outil d'identification des organismes.*

d) La définition des orientations des politiques de contrôle

La Cour regrette la formulation trop générale des axes de contrôle annuels définis ces dernières années par le GNC, formulation qui laisserait l'orientation des contrôles à la discrétion des services régionaux.

Je tiens à préciser que la définition d'orientations générales au niveau régional s'avèrait précisément nécessaire, l'obligation de contrôle des fonds structurels définie par la Commission européenne mobilisant prioritairement les Services régionaux de contrôle depuis 3 ans. L'importance des contrôles des actions cofinancées par le Fonds social européen, très contraignante en 1999-2000 devrait diminuer en 2001-2002, favorisant ainsi le redéploiement du contrôle dans d'autres directions (formation en alternance, taxe d'apprentissage, branches ou domaines de formation particuliers).

Par ailleurs, les réflexions mentionnées ci-dessus devraient doter en 2001 le GNC d'indicateurs chiffrés et d'outils méthodologiques lui permettant de mener au mieux sa mission d'animation des Services de contrôle et d'harmonisation des de contrôle. Ceci devrait permettre de rééquilibrer les activités et d'augmenter la visibilité du contrôle, et remédier au constat de la Cour selon lequel les pratiques des services avaient tendance à évoluer vers des contrôles en petit nombre, exhaustifs et pouvant entraîner des redressements importants, au détriment d'une occupation plus équilibrée de l'ensemble du champ de contrôle.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

Ce rapport privilégie deux axes de réflexion à savoir, la spécificité de la dotation dite de décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage dissociée de la dotation générale de décentralisation (DGD), d'une part et la mise en œuvre du volet formation professionnelle dans les contrats de plan État-régions, d'autre part.

S'agissant du second point, il ne m'appartient pas de formuler des remarques qui relèvent plus spécifiquement des compétences du ministère de l'emploi et de la solidarité (délégation à la formation professionnelle).

Pour le premier point, je crois utile en préalable de rappeler que la compétence en matière de formation professionnelle a, chronologiquement, été la première compétence transférée aux régions.

Ainsi que le détaille la Cour, le transfert de compétences, intervenu le 1^{er} janvier 1983, a été effectué en plusieurs étapes, engagées par l'article 82 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et poursuivies par la loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 (articles 49 et 50) relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

La collectivité régionale est dotée d'une compétence de droit commun en matière d'apprentissage et de formation continue. Outre la formation de ses personnels, demeurent cependant de la responsabilité de l'État ou de ses établissements, celle des chômeurs, certaines actions mises en œuvre à titre expérimental, relevant de la solidarité nationale ou non susceptibles d'être rattachées à une région déterminée. L'État assure également la prise en charge des primes et exonérations de cotisations sociales destinées à encourager le développement de l'alternance.

Pour compenser les charges résultant des compétences nouvelles ainsi confiées, les régions ont bénéficié du transfert, à compter du 1^{er} janvier 1984, de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur, et de crédits budgétaires sous la forme d'une dotation de décentralisation de la formation

professionnelle, dont les crédits sont gérés par le ministère chargé de la formation professionnelle.

Il peut être précisé que le droit à compensation des régions (y compris la Collectivité territoriale de Corse ainsi que celle de Mayotte) s'élève en 2000 à 10 295,296 millions de francs, dont 2 331,012 millions de francs financés par la taxe précitée.

Les moyens ainsi alloués aux régions s'inscrivent dans une logique de décentralisation, c'est-à-dire de transfert de compétence réalisé à titre définitif.

Dès lors, ainsi que le relève la Cour, le rattachement de ces crédits budgétaires à la notion d'« effort » de l'État en matière de formation professionnelle peut paraître inapproprié. Seul l'effort de la région pour l'exercice d'une compétence transférée peut être apprécié. A cette fin, il convient de prendre en considération les dépenses engagées dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage telles qu'elles sont retracées dans les comptes administratifs annuels des régions.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. MAUROY, dans le cadre des propositions qu'elle a formulées sur la formation professionnelle a relevé que cette présentation était source d'ambiguïté.

Le point qui retient également l'attention de la Cour a trait au régime spécifique de cette dotation, dont les crédits ne sont pas inclus dans la dotation générale de décentralisation de droit commun, et à son affectation au fonds régional d'apprentissage et de formation professionnelle prévue par l'article 85 de la loi du 7 janvier 1983 codifié à l'article L 4332-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cette exception au principe de globalisation et de non affectation des crédits transférés pouvait être justifiée par le souci d'éviter toute rupture dans un domaine de compétences partagées, imposant une concertation entre les acteurs concernés.

Ainsi que le relève la Cour, les difficultés en résultant et l'évolution des compétences des régions liée à la mise en œuvre de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 ont pu conduire à un assouplissement de cette règle d'affectation par le ministère de l'emploi et de la solidarité (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) qui a considéré que les dotations du

chapitre 43-06 de son budget sont, pour les régions, libres d'affectation, l'existence d'un fonds régional n'emportant pas dérogation au principe de non affectation fixé par l'article L 1614-4 du CGCT.

Une clarification de l'article L 4332-1 du CGCT pourrait, en effet, être envisagée dans le cadre d'une démarche interministérielle.

Réponse du Directeur général du Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH)

Suite à un contrôle opéré par le Groupe national de contrôle de la délégation à la formation professionnelle, et portant sur les années 1992, 1993 et 1994, le FAFIH a été redressé pour un montant total de 92 224 679,95 F. au motif d'un rejet de l'utilisation des sommes correspondantes, considéré comme non conforme aux dispositions du Code du travail

(c'est-à-dire non affecté à la formation professionnelle continue).

Les faits notifiés, et les demandes corrélatives de reversement de fonds au Trésor public, relevaient de trois catégories distinctes :

1) Des engagements de dépenses provisionnés par le FAFIH sur une durée qui a semblé

«non raisonnable» au Groupe national de contrôle pour 20 865 481 F.

2) Des dépenses dont l'utilisation au profit de la seule formation apparaissaient injustifiées pour 2 383 66 F, dans la mesure où elles finançaient des actions de promotion de l'emploi dans l'industrie hôtelière.

3) Les placements de réserves du FAFIH en vue du financement d'un Plan Emploi / Formation de l'industrie hôtelière, pour lesquels il a été considéré, par une interprétation étroite des dispositions du code du travail, que la trésorerie du FAFIH ne pouvait être placée « qu'à

court terme ». En conséquence, la valeur correspondante des SICAV détenues a été redressée pour un montant total de 68 975 202 F.

En effet, antérieurement à 1993, le FAFIH avait enregistré des engagements de formation et les provisions correspondantes. Certains de ces engagements, au fil du temps, se révélaient incertains ou faisaient l'objet d'annulations connues tardivement. Ils devaient donc être libérés faute de réalisations correspondantes.

Sur ce dernier point, en 1993, les organisations professionnelles d'employeurs et les syndicats de salariés de l'industrie hôtelière ont engagé des négociations avec l'État afin de conclure et promouvoir un accord cadre recouvrant un vaste Plan destiné à favoriser la formation et l'emploi dans la branche hôtelière de 10 000 demandeurs d'emploi, principalement des jeunes considérés comme défavorisés.

En octobre 1994 la version finale était signée par les ministres du travail et du tourisme de l'époque. Une annexe financière précisait la répartition et la destination des financements rassemblés, prévoyant un financement sur les fonds propres du FAFIH.

Ce n'est qu'en octobre 1995 qu'était publiée la circulaire d'application de ce Plan. Ce décalage dans le temps, pénalisant, conduisait d'ailleurs à la signature d'un avenant par les trois ministres en charge du travail, de l'emploi et du tourisme en novembre 1996.

Les premières actions conjointes de la profession et des partenaires institutionnels chargés de l'emploi en faveur de ce Plan emploi / formation triennale voyaient le jour dans une dizaine de régions de programme dès mai - juin 1996.

En juin 1997, la notification finale du redressement opéré par le Groupe national de contrôle confirmait le redressement des moyens financiers mobilisés pour ce Plan, suspendant son développement.

En novembre 1997, après négociations, le ministère de l'Emploi et de la solidarité autorisait explicitement "que soient mobilisés à titre dérogatoire les 77 millions de Francs correspondant à la réalisation des valeurs mobilières de placement" cédées pour s'acquitter dudit redressement.

Le plan Emploi / Formation "1996 (1997) - 1999" pouvait ainsi être mené à terme :

10 100 jeunes ont été reçus et orientés vers des formations préparant à des emplois dans l'hôtellerie restauration,

5 500 contrats de qualification ont été signés, financés par le FAFIH.

Il nous semble donc erroné de considérer que les fonds concernés n'ont pas été utilisés. Ils étaient tout simplement «en attente», du fait des délais de signature avec les ministères, pour engager le Plan précité de développement de l'emploi par une formation appropriée, dans le secteur de l'industrie hôtelière.

3

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, créé en 1982, a pour objectif d'aider les jeunes, notamment ceux qui sont les moins qualifiés, à réussir leur insertion tant professionnelle que sociale. Son animation et son contrôle sont assurés par la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ), placée auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité. Il est actuellement constitué par environ 600 structures (missions locales ou permanences d'accueil, d'information et d'orientation) dont la grande majorité sont des associations. En 1999, 1 230 000 jeunes ont eu au moins un entretien avec un conseiller du réseau.

Ce réseau, souvent méconnu, dans lequel travaillent plus de 8 000 personnes est financé à la fois par l'État, les régions et les communes. Son coût de fonctionnement en 1998 est estimé à 1,4 milliard de francs.

Une enquête effectuée par la Cour au premier semestre 2000 l'a notamment conduite à visiter 25 structures réparties dans 5 régions différentes. Elle a fait apparaître que les informations disponibles au niveau national ne permettent pas de procéder à une évaluation pertinente de l'efficacité de ce réseau. Celui-ci se caractérise par l'inadaptation de son financement et l'hétérogénéité de ses structures, qui nécessiteraient une animation et un contrôle plus efficaces que ceux exercés jusqu'à présent par la DIJ. Enfin, le transfert aux régions de la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes résultant de la loi du 20 décembre 1993 a profondément modifié le poids des différents partenaires dans ce dispositif sans que toutes les conséquences aient encore été tirées de cette évolution.

Une ordonnance du 26 mars 1982 a prévu la création de deux types de structures destinés à faciliter l'insertion des jeunes, notamment ceux dont le niveau de formation est le plus faible : les permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), portées par des organismes publics ou privés préexistants, et les missions locales prenant la forme d'associations créées, à l'initiative des communes, pour assurer spécifiquement cette mission. Ces dernières n'avaient pas vocation, à l'origine, à devenir permanentes.

Dix-huit ans plus tard, en avril 2000, on comptait, sur l'ensemble du territoire français, 254 PAIO et 352 missions locales, employant plus de 8 000 personnes. Elles avaient accueilli 1 230 000 jeunes en 1999, soit une moyenne de quelque 2000 jeunes par structure. Elles constituent le « réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes », dont l'animation et le contrôle relèvent, en ce qui concerne l'État, de la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIIJ) placée auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité.

Ce réseau, qui participe au service public de l'emploi, a pour vocation d'aider les jeunes de 16 à 25 ans, à résoudre leurs difficultés, qu'elles aient trait à leur insertion professionnelle ou à leur insertion sociale (problèmes de santé, de logement, difficultés financières ...). Assurant l'intermédiation entre ce public et les dispositifs divers, multiples et parfois complexes mis à sa disposition, l'intervention du réseau vise non seulement à accueillir et à informer les jeunes mais aussi à les accompagner individuellement dans les différentes étapes de leur parcours vers l'insertion.

Pour mener à bien leur mission, les structures du réseau s'appuient sur un large partenariat local, organisé au sein de leurs instances de pilotage, avec, en particulier, les collectivités territoriales, les services de l'État, les partenaires économiques et sociaux et les associations spécialisées. Le réseau fait partie des partenaires privilégiés de l'ANPE, qui met des agents à sa disposition, notamment dans le cadre de plates-formes communes, dénommées « espaces-jeunes ».

L'enquête menée par la Cour au cours du premier semestre 2000 l'a conduite à visiter 25 de ces structures réparties dans 5 régions différentes : Centre, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Picardie.

I. – L'organisation et le fonctionnement du réseau

Durant ses 18 années d'existence, le réseau d'accueil a connu des périodes contrastées. Les premières années, marquées par une expansion et un dynamisme réels, ont été suivies par une phase de stagnation et d'interrogation sur son évolution, le rôle interministériel de la DIJ étant contesté dans les faits et la multiplicité des initiatives prises pour favoriser l'insertion des jeunes rendant peu lisible le rôle spécifique du réseau. La loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion a donc visé à stabiliser ce dispositif, notamment par l'institutionnalisation des missions locales, qui ont alors perdu leur caractère expérimental, et par la création du conseil national des missions locales (CNML), placé auprès du Premier ministre et composé de représentants de l'administration et des présidents de missions locales.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, en transférant aux régions les compétences exercées précédemment par l'État en matière de formation professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans a ouvert une nouvelle période d'interrogation sur l'avenir et la place du réseau, dont les régions sont devenues des partenaires importants. En outre, cette loi prévoyait la création des « espaces jeunes », lieu de convergence des actions de l'ANPE et du réseau d'accueil, faisant craindre à certains une mainmise de l'Agence sur les missions locales.

A l'inverse, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, en lui confiant la responsabilité du pilotage du programme TRACE relatif à l'accompagnement des jeunes en difficulté dans leur parcours d'insertion ¹¹³, a donné au réseau une nouvelle visibilité et reconnu sa place dans la lutte contre le chômage des jeunes.

Ces modifications du contexte institutionnel intervenues alors que la progression du chômage touchait de plus en plus les jeunes, quel que soit leur niveau de formation, ont provoqué une sensible évolution de l'organisation et du mode de fonctionnement du réseau.

¹¹³ Le programme TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi) vise à proposer à des jeunes de 16 à 25 ans, en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle, un accompagnement personnalisé renforcé ayant pour objectif de conduire la moitié d'entre eux à un emploi durable à l'issue d'un parcours de 18 mois. Un objectif chiffré de jeunes entrant dans le programme est fixé chaque année (10 000 en 1998, 40 000 en 1999, 60 000 en 2000).

Celui-ci est fondé, désormais, sur un partenariat très diversifié, qui complique le financement de ses moyens de fonctionnement, relativement mal connus et hétérogènes.

A. – L'organisation du réseau

1. – Les deux types de composantes du réseau se rapprochent

Comme lors de sa création en 1982, le réseau est composé de deux types de structures, les PAIO et les missions locales, mais leurs différences se sont aujourd'hui estompées.

Sur le plan juridique, les missions locales ont une personnalité propre, puisqu'il s'agit d'associations créées à cette fin par des communes ou des groupements de communes¹¹⁴, tandis que les PAIO devaient, à l'origine, être portées par des structures juridiques préexistantes, qui étaient souvent des services de l'État, notamment des établissements publics d'enseignement. Ces dernières se sont progressivement rapprochées des collectivités territoriales et beaucoup se sont émancipées ; les PAIO ont actuellement, en majorité, pour support des associations (125), les autres étant essentiellement portées par des collectivités territoriales (92), notamment des services municipaux¹¹⁵.

La distinction entre les deux types de structures n'est pas plus nette en matière de missions et d'actions. Les PAIO, tournées essentiellement vers l'orientation en matière de formation, avaient, certes, à l'origine, une mission plus limitée que celle des missions locales et étaient moins spécifiquement orientées vers les jeunes les plus en difficulté. Mais il n'y a pas d'obstacles juridiques, comme le confirme la pratique, à ce que les PAIO, notamment si elles sont constituées sous forme d'association spécifique, assument des missions identiques à celles des missions locales, telle que le pilotage du programme TRACE, par exemple.

¹¹⁴ A l'exception de 20 GIP (groupement d'intérêt public), dont deux dotés de comptables publics.

¹¹⁵ En outre, il reste 37 PAIO portées par un établissement public (CIO, GRETA, ANPE, centres de formation agricole, districts, communautés de communes, SIVOM, syndicats mixtes, CCAS...).

2. – La composition du réseau d'accueil évolue

Progressivement, la composition du réseau a évolué, le nombre de PAIO se réduisant, alors que de nouvelles missions locales étaient créées, souvent par transformation et regroupement de PAIO.

L'État encourage cette évolution. Il considère en effet que les missions locales ainsi créées, qui sont presque toujours pluricommunales, ont, en général, plus de moyens pour mener à bien leurs missions et qu'elles favorisent souvent un partenariat plus fort entre les collectivités territoriales. Mais il n'en a pas l'initiative, les missions locales ne pouvant être créées que par des communes ou des groupements de communes. L'évolution du réseau est dès lors plus lente qu'il ne le souhaite. Ainsi depuis 1988, l'État a voulu mettre en œuvre à plusieurs reprises des plans de réduction du nombre des PAIO et d'augmentation de celui des missions locales, qui ont fait l'objet de directives aux préfets de région, mais leurs objectifs n'ont jamais été atteints selon le calendrier prévu.

L'État pourrait, certes, utiliser les subventions qu'il attribue aux composantes du réseau pour les inciter à se regrouper et à se transformer en mission locale, mais, jusqu'à présent, il ne l'a pas fait. Les règles de financement qu'il a édictées vont, au contraire, à l'encontre d'une telle évolution : en effet, alors qu'en ce qui concerne les PAIO, il n'y a pas de contrainte en matière de financement par les collectivités territoriales, ces dernières doivent apporter un financement au moins égal à celui de l'État pour les missions locales¹¹⁶. Cette obligation dite de la « parité », édictée par circulaire en 1982, est, à l'évidence, un frein à l'évolution souhaitée.

3. – L'hétérogénéité des structures est forte

L'évolution du statut des structures est moins importante que la recherche d'une meilleure répartition des moyens. En effet, la différence la plus sensible entre les PAIO et les missions locales concerne leur taille : les PAIO emploient en moyenne l'équivalent de 4 agents à temps plein (ETP) pour un budget d'environ 750 000 F, alors que les missions locales emploient en moyenne 17 ETP pour un budget de 3 MF. Il est vrai que ces moyennes recouvrent des situations très hétérogènes au sein de chaque catégorie. Ainsi, si les PAIO sont en général les plus petites structures et peuvent même

¹¹⁶ Sauf dans les zones concernées par la politique de la ville.

n'employer qu'une seule personne, on en trouve également qui rivalisent avec les missions locales de taille moyenne.

En fait, les différences entre les structures portent moins sur leur forme juridique que sur les moyens dont elles disposent, l'importance de la population concernée ou le type de territoire couvert. En terme de moyens et de mode de fonctionnement, quelle que soit leur forme juridique, il y a peu de points communs entre une structure en zone rurale, couvrant un territoire qui peut avoir la taille d'un département, et une entité de même statut juridique implantée dans un quartier sensible d'une zone urbaine.

Les composantes du dispositif résultant d'initiatives locales, leur hétérogénéité est inévitable. Cette diversité se retrouve tant dans leur taille et leurs moyens que dans leur mode de fonctionnement et dans les fonctions qu'elles assument. Certaines entités, par exemple, ont choisi d'élargir leurs activités, sous des formes très différentes : quelques-unes s'adressent à tous les jeunes en leur proposant des services qui ne relèvent plus exclusivement de l'insertion, d'autres préfèrent se consacrer à tous les publics en difficulté, quel que soit leur âge, notamment en devenant le support des plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE).

Si le maintien de deux types de structures paraît aujourd'hui dépassé, cette grande hétérogénéité des composantes du réseau ne doit pas être méconnue. Elle rend, en particulier, impossible toute démarche trop systématique en ce qui concerne son évolution. A l'inverse, elle impose que l'État définisse précisément ce qu'il attend des différentes structures et notamment les moyens minimaux à mettre à la disposition des jeunes en matière d'insertion.

L'absence de « système de référence » permettant de servir de guide, à la fois aux dirigeants des différentes entités dans la conduite de leurs actions et aux partenaires dans le jugement qu'ils peuvent porter sur les structures qu'ils financent, est très regrettable et nuit globalement à l'efficacité du réseau.

B. – Le financement du réseau

1. – Un financement public

Exclusivement assuré sur des crédits publics, le financement du réseau est complexe :

- l'État accorde une subvention de fonctionnement aux structures sur les crédits du fonds pour la formation professionnelle ¹¹⁷, abondés par ceux du Fonds social européen (FSE) ; il finance également les postes mis à disposition par l'ANPE ; il participe en outre au financement d'actions particulières, par des subventions spécifiques imputées à d'autres lignes budgétaires (crédits TRACE, droits des femmes, santé ...)

- les régions allouent des subventions de fonctionnement financées sur les crédits transférés par l'État dans le cadre de la décentralisation ¹¹⁸, qu'elles complètent souvent par des subventions spécifiques par projet ;

- les concours des communes au fonctionnement des structures prennent la forme, pour une part, d'apports en nature ;

- certains départements participent également au financement de ce dispositif.

a) les subventions de fonctionnement versées par l'État et le FSE

Entre 1994 et 1999, les subventions de fonctionnement versées par l'État et le FSE ont progressé de 51%, passant de 349 MF à 526 MF (80,18 millions d'euros). Entre 1999 et 2000 (607 MF (92,53 millions d'euros)), à périmètre constant, la progression est de 15,4%.

La répartition des subventions de fonctionnement entre les structures résulte plus de circonstances historiques que de considérations rationnelles. En effet, lors de la création de chaque structure, un accord est passé entre les partenaires pour en assurer le financement, en fonction du contexte local et conjoncturel. Cet accord est ensuite rarement remis en cause, malgré les disparités de financement qui peuvent en résulter.

A la suite d'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur ce sujet en 1994, un plan de réduction des disparités de financement entre les missions locales a, certes, été mis en œuvre entre 1996 et 1999. Le faible montant de crédits qui lui étaient spécifiquement affectés (25 MF au total), la variation de ses modalités d'application selon les années, l'absence de redéploiement des

¹¹⁷ Chapitre 44-70, article 80 du budget de l'emploi et de la solidarité

¹¹⁸ Imputés sur le chapitre 43-06 du budget de l'emploi « dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage ».

financements entre les structures et l'application concomitante de la règle de la parité de financement entre l'État et les collectivités territoriales, l'ont rendu pratiquement inefficace. Au demeurant, la pertinence et l'unicité du critère adopté (le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 26 ans sur le territoire de chaque structure) ne sont pas établies. La suppression des disparités au sein d'un réseau marqué par l'hétérogénéité de ses composantes n'est, au surplus, pas nécessairement souhaitable.

La priorité doit plutôt être donnée à la transparence et à la connaissance par les différents acteurs des critères d'attribution retenus ainsi que l'utilisation d'indicateurs de gestion et d'efficacité des structures. Mais il faudrait alors que des objectifs précis soient fixés en la matière aux composantes du réseau et que l'État se donne les moyens de contrôler leurs résultats. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, les conventions annuelles qui encadrent le versement de la subvention de fonctionnement ne contenant qu'une définition très générale des missions du réseau dans son ensemble ; elles ne permettent donc pas d'évaluer l'efficacité des structures subventionnées à partir des résultats présentés dans les rapports d'activité.

b) les collectivités territoriales

Le concours apporté au réseau par les collectivités territoriales, souvent partiellement en nature (locaux, personnel), est mal connu. En effet, ses modalités de comptabilisation ne sont pas identiques dans les différentes structures et conduisent fréquemment à le minimiser ; en outre, jusqu'à présent, les financements apportés par les régions dans le cadre du transfert de compétence de 1993 n'étaient pas comptabilisés, en règle générale, parmi les sources de financement du fonctionnement des structures, mais parmi les subventions spécifiques, ce qui avait notamment pour effet de surévaluer la part de l'État dans le financement du fonctionnement du réseau ¹¹⁹.

Chaque partenaire est, en principe, libre de déterminer le montant et la répartition de sa contribution. Seule la règle de la « parité » de financement entre l'État et les collectivités territoriales pour les missions locales ne couvrant pas un territoire concerné par la

¹¹⁹ En 2000, la DIJ a décidé de prendre désormais en compte ce financement des régions dans la présentation des financements de fonctionnement des structures.

politique de la ville ¹²⁰, doit être respectée. Le mode de mise en œuvre actuel de cette règle, qui date d'une circulaire du 9 avril 1982, minore le montant des ressources apportées par les collectivités territoriales, du fait des évolutions structurelles du réseau et de son environnement juridique : en effet, il ne prend pas en compte les financements des régions qui proviennent du transfert de compétence en matière de formation professionnelle, ni les mises à disposition de personnels, alors qu'elles forment aujourd'hui une part substantielle du financement apporté par les collectivités territoriales ¹²¹. Il est donc nécessaire de modifier les textes régissant ce dispositif qui est d'ailleurs souvent mal appliqué.

c) le coût total du réseau

Le coût total du réseau, compte tenu de ces incertitudes, ne peut être qu'estimé. En 1998, si l'on prend en compte la participation des régions au financement de son fonctionnement (soit au minimum 250 MF), il atteint, semble-t-il, 1 400 MF ; la part de l'État, y compris la dotation qu'il reçoit à cette fin du FSE, ne représente qu'un tiers de ce financement. Sans les crédits du FSE, sa participation effective peut être estimée, pour cette même année, au quart du coût de fonctionnement du réseau (360 MF).

Ainsi, l'État ne joue plus aujourd'hui qu'un rôle minoritaire dans le financement du fonctionnement du réseau, le transfert aux régions des compétences en matière de formation professionnelle des jeunes ayant profondément modifié les financements en provenance des collectivités territoriales. En effet, à l'exception de deux régions, la Picardie et le Languedoc-Roussillon, qui ont préféré constituer leur propre dispositif d'information des jeunes en matière de formation parallèlement au réseau soutenu par l'État, tous les conseils régionaux affectent aux PAIO et aux missions locales de leur territoire l'ensemble des crédits correspondant au transfert de compétence, après les avoir parfois sensiblement augmentés.

L'État doit désormais tenir compte du rôle joué par ses partenaires, notamment par les régions, sauf à devoir faire face à des

¹²⁰ Pour les missions locales situées dans des zones où la politique de la ville est appliquée, l'État peut assurer jusqu'à 75% du financement.

¹²¹ A l'origine, cette modalité d'application de la règle défavorisait l'État qui mettait à disposition une part importante des personnels employés. Aujourd'hui, la situation est inversée.

problèmes dans la mise en œuvre de ses projets, comme l'ont montré les difficultés initiales du programme TRACE dans certaines régions.

2. – Un financement mal adapté aux missions du réseau

Ce mode de financement faisant appel à de nombreux financeurs est d'une grande complexité et souvent très lourd à gérer pour des entités dont la taille est, en général, réduite. Chaque subvention fait, en effet, l'objet d'une convention distincte et est souvent accompagnée de la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi, sous la forme d'un comité de pilotage et d'un rapport d'activité particulier. Il est ainsi fréquent, pour les structures de taille moyenne (une quinzaine d'agents), d'avoir à gérer, annuellement, entre vingt et trente conventions particulières, sans compter les conventions de financement avec chaque commune du territoire, qui peuvent être plusieurs dizaines.

Le versement de ces diverses subventions est très souvent tardif. Le solde des subventions de l'État, qui représente, selon les cas, entre 50 et 75% de son apport total, est versé au quatrième trimestre de l'année et, même, dans certaines régions, au premier trimestre de l'année suivante. Les versements des régions sont en général encore un peu plus tardifs. Bien plus, il est fréquent que le solde des subventions du FSE pour activités spécifiques soit versé deux années après le paiement du premier acompte.

Dès lors, dans la plupart des cas, la trésorerie des PAIO et des missions locales est assurée par les financements des communes, qui arrivent en général plus tôt, et par le recours à l'emprunt. En effet, la situation financière, fréquemment fragile, des structures du réseau ne leur permet pas de disposer d'un fonds de roulement suffisant. Il en résulte qu'une partie des subventions publiques versées au réseau est utilisée à payer des agios au secteur bancaire.

Enfin, la plupart de ces accords de financement étant annuels, ils doivent faire l'objet de négociations chaque année. La fragilité financière des structures, qui les rend sensibles à toute variation de leurs moyens financiers, et l'instabilité de leur financement sont, à l'évidence, peu compatibles avec leurs missions qui nécessitent des personnels permanents et bien formés, connaissant bien leur territoire et leurs interlocuteurs.

Le financement inégalitaire, complexe, instable et tardif des composantes du réseau n'est pas adapté et ne favorise pas leur bonne

gestion ¹²². Une plus grande stabilité de leurs moyens de financement par le recours à des accords de financement pluriannuels et une plus grande clarté dans les critères d'attribution des concours qui leur sont accordés constitueraient des progrès évidents. Il serait souhaitable d'avoir pour objectif de disposer, pour le financement du fonctionnement de chaque structure, d'une convention unique qui serait signée par tous les financeurs et indiquerait les objectifs que chacun assigne à sa contribution.

C. – Le personnel du réseau

Les moyens de fonctionnement, très hétérogènes, des structures du réseau sont, aujourd'hui, assez mal connus, faute d'un système de recueil d'information fiable et exhaustif.

La plus grande part des coûts de fonctionnement se concentre sur deux types de dépenses : les locaux, fréquemment mis à disposition par les communes, et le personnel, dont le coût représente environ 80% des dépenses d'une mission locale « classique » ¹²³, une partie des agents étant également mis à disposition par les partenaires.

Avec les réserves qu'imposent les imperfections du système d'information disponible, on peut considérer qu'en 1998, le réseau employait, en métropole, 8 250 personnes, représentant 6 500 ETP, dont 73% de femmes. Environ 55% de ces agents sont des conseillers directement en charge de l'accompagnement des jeunes, 34% des personnels administratifs ou chargés de l'accueil et 11% des directeurs ou leurs adjoints. 70% des effectifs sont des salariés des structures elles-mêmes, dont le contrat est à durée déterminée ou indéterminée. 13% des agents sont mis à disposition, essentiellement par les communes (9%), mais aussi par l'ANPE (4%), dans le cadre des « espaces jeunes ». Enfin, un quart des personnels ont des statuts précaires, sous forme de contrats à durée déterminée (8%) ou d'autres types de contrat comme les contrats emploi solidarité (3,8%) et les emplois jeunes (3,8%).

Les structures du réseau se caractérisent également par une grande hétérogénéité, tant quantitative que qualitative, de leurs

¹²² : cf. également 1^{ère} partie du rapport – chapitre II – Section III.

¹²³ C'est-à-dire d'une mission locale qui n'a pas développé d'activités spécifiques nombreuses ou importantes, en dehors de ses missions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des jeunes.

moyens en personnels. L'absence de ratio, même indicatif, relatif au nombre de jeunes que devrait suivre un conseiller, en dehors du cas particulier du programme TRACE (un conseiller pour 30 jeunes), ne facilite pas les analyses sur l'adéquation des moyens aux missions.

En matière de statut et de rémunération, en l'absence de tout accord cadre régissant le réseau, aucune consigne ni même aucun conseil n'ayant été donnés sur ce sujet, chaque structure est, à ce stade, libre d'agir à sa guise. Les informations disponibles sur ce point sont limitées et non exhaustives comme l'avait déjà souligné en 1993, un cabinet conseil, consulté à ce propos. Ce dernier avait déconseillé la négociation d'une convention collective spécifique et préconisé la mise en place préalable d'un système de collecte et de suivi des informations sur le personnel du réseau. Ces recommandations n'ont malheureusement pas été mises en œuvre.

Il n'y a pas non plus de définition des métiers, ni de profil de poste de référence, ni même de modèle d'organisation type des structures du réseau précisant les missions à assurer. Tous ces éléments sont pourtant nécessaires à une plus grande professionnalisation des personnels travaillant dans le réseau d'accueil.

A l'initiative de la DIJ, des travaux ont tardivement été engagés sur ces sujets à la fin de 1998. Ils visent à la mise en place d'une convention collective propre aux personnels du réseau. Les négociations entreprises à cette fin risquent de conduire à des charges et des contraintes difficiles à supporter pour beaucoup de structures, de taille modeste et aux moyens financiers limités. D'une manière générale, l'effectif restreint des salariés du réseau (moins de 7 000 personnes) paraît peu compatible avec les exigences d'une convention collective particulière. L'absence d'information complète et fiable sur les systèmes de gestion des personnels actuellement utilisés, notamment en matière de rémunération, rend, de surcroît, extrêmement difficile l'estimation financière du surcoût qui résulterait d'un tel accord. En tout état de cause, si une plus grande professionnalisation des personnels est souhaitable, il convient d'éviter qu'elle conduise à une rigidification des modes de gestion qui ne serait pas adaptée à l'hétérogénéité du réseau lui-même.

II. – L’efficacité du réseau

Evaluer l’efficacité d’un réseau composé de structures aussi disparates n’est pas aisé, d’autant que les missions qui leur sont confiées sont diverses :

1. recevoir et suivre les jeunes qui viennent leur demander de l’aide, en s’intéressant prioritairement à ceux qui sont le plus en difficulté ; le niveau de qualification est, en général, à cet égard l’indicateur utilisé ;

2. répondre à leurs problèmes :

- en matière d’insertion professionnelle, c’est à dire de formation ou d’emploi, en les accompagnant dans leur démarche qui doit être organisée sous forme de parcours progressant par étape ;

- mais aussi, et même d’abord, en matière d’insertion sociale (santé, logement, loisirs, situation financière...).

Les missions locales et les PAIO doivent remplir ces missions en s’appuyant sur des partenariats avec l’ensemble des acteurs locaux, dont il faut assurer la coordination et l’animation. Il leur revient de faire preuve d’initiative et d’esprit d’innovation dans les solutions proposées et les méthodes utilisées pour devenir un véritable acteur du développement local.

A. – Les instruments de suivi de l’activité du réseau

L’évaluation de l’efficacité du réseau suppose que l’accomplissement de ses différentes missions puisse être suivi à l’aide d’indicateurs quantitatifs ou qualitatifs. Trois types d’instruments ont été mis en place à cette fin.

1. – Le logiciel PARCOURS

La mise en place d’un système de suivi informatisé des résultats du réseau date de 1990. Le logiciel alors développé avait pour objectif d’aider les conseillers dans le suivi et l’accompagnement des jeunes bénéficiant du « crédit formation individualisé » (CFI). Mais son utilisation a été progressivement élargie au suivi de l’ensemble de l’activité des missions locales et des PAIO, notamment par la mise en place de tableaux statistiques à l’échelon national.

L'usage de ce logiciel ne s'est toutefois généralisé que progressivement, certaines structures préférant pendant longtemps conserver leur propre outil informatique. De plus, l'insuffisante précision des rubriques et l'absence de contrôle quant à la manière dont sont saisies les informations, rendent difficilement utilisables ou peu fiables les tableaux statistiques tirés de son utilisation. Les comparaisons des données entre structures sont ainsi rendues malaisées, voire impossibles.

Une nouvelle version du logiciel est en cours d'élaboration. Ses objectifs sont très ambitieux puisque, désormais, l'application devrait couvrir les besoins de gestion, de pilotage des activités, de statistiques et d'analyse de l'ensemble des partenaires concernés, c'est-à-dire des structures elles-mêmes, des conseils régionaux, de l'ANPE, des services de l'État qu'il s'agisse de la DIIJ ou des autres services, centraux ou déconcentrés, du ministère de l'emploi et de la solidarité. La réussite de ce projet, qui nécessite un effort soutenu d'explication et de conviction, ne sera réellement possible que si un dispositif adéquat de contrôle du bon emploi du logiciel est parallèlement mis en place.

2. – Les panels nationaux

Les insuffisances du logiciel PARCOURS ont conduit la DIIJ à recourir à la méthode du panel pour suivre chaque année l'évolution de l'activité du réseau. Les panels utilisés ne permettent cependant de disposer que d'informations nationales globales, obtenues après un délai de 9 mois pour les résultats provisoires - qui sont peu fiables - et d'une année pour les résultats définitifs. Résultant de l'exploitation des bases de données issues du logiciel PARCOURS, ces panels pâtissent également des insuffisances de cet outil.

3. – Les rapports d'activité des PAIO et des missions locales

Chaque année, les structures du réseau adressent à la DIIJ et aux directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle un rapport d'activité qui fait partie des pièces du dossier de la demande de subvention. Ces rapports doivent être présentés conformément à un modèle élaboré par la DIIJ.

Ces documents ont cependant été peu utilisés pour suivre les résultats du réseau dans son ensemble. Les données qu'ils apportent ne faisaient pas l'objet, en règle générale, d'une agrégation au niveau

national. En 2000, le modèle des rapports d'activités portant sur l'exercice 1999 a en conséquence été sensiblement modifié. La nouvelle présentation des données et leur transmission sous forme informatique devrait désormais permettre des agrégations systématiques. Mais il faudra probablement plusieurs années et la mise en place d'un véritable système de contrôle avant de disposer d'un ensemble d'informations fiables et cohérentes.

B. – Les résultats de l'activité du réseau

En raison de leurs faiblesses, les instruments de mesure et de suivi, s'ils permettent d'avoir une connaissance globale des jeunes en contact avec le réseau, n'apportent pas d'informations suffisantes pour suivre l'évolution de leur situation et donc les résultats de l'action du réseau lui-même.

1. – Le public accueilli et suivi par le réseau

En 1999, 1 230 000 jeunes de 16 à 25 ans (dont 52% de femmes) ont eu au moins un entretien avec un conseiller d'insertion d'une PAIO ou d'une mission locale, dont 390 000 lors d'un premier accueil. Au total, ils ont été à l'origine de près de 3 millions d'entretiens. Si on ajoute environ 300 000 jeunes supplémentaires ayant eu un contact moins élaboré avec le réseau (par téléphone, par écrit ou pour une demande de service), on constate que près d'un jeune de 16 à 25 ans sur cinq ¹²⁴ a eu recours au réseau en 1999.

Après une progression constante pendant plusieurs années, les effectifs du public accueilli ont connu, du fait de l'évolution de la conjoncture économique, une stabilisation en 1998 et une réduction en 1999.

Evolution du public accueilli

	1995	1996	1997	1998	1999
1 ^{er} accueil	380 000	406 000	424 000	430 000	390 000
Public suivi	1 100 000	1 200 000	1 280 000	1 280 000	1 230 000

Source : DIIJ

¹²⁴ Il y a environ 8 millions de jeunes de 16 à 25 ans.

La population suivie en 1999 était constituée pour 38% seulement de jeunes de niveau de qualification très faible ¹²⁵ (Vbis ou VI). La part relative de ces derniers était en sensible diminution depuis plusieurs années, alors qu'ils sont la cible prioritaire du réseau. Elle a toutefois légèrement progressé en 1999, en raison de l'évolution de la conjoncture économique. Elle rend, en effet, moins nécessaire un contact avec le réseau pour les jeunes les mieux formés qui trouvent plus facilement des emplois.

Niveau de formation du public suivi par le réseau

	1997	1998	1999
Niveau VI	22%	18 %	19%
Niveau Vbis	18 %	18 %	19%
<i>Niveau Vbis + VI</i>	<i>40%</i>	<i>36 %</i>	<i>38%</i>
Niveau V	38%	38 %	37%
Niveau I à IV	22%	26 %	25%

Source : DIJ

La durée moyenne de suivi d'un jeune est un peu inférieure à 3 ans, avec de grandes différences selon le niveau de formation. Les parcours les plus longs sont en général ceux des personnes ayant les niveaux de formation les plus faibles.

2. – Les actions menées par le réseau

Ces données permettent de mesurer le niveau de l'activité du réseau mais non d'en apprécier l'efficacité au regard de la situation des jeunes suivis. Les informations sur ce point sont au demeurant rares et souvent peu fiables. Pour être totalement convaincantes, elles devraient pouvoir être confrontées avec celles relatives à l'évolution d'échantillons de jeunes comparables n'ayant pas eu de contact avec le réseau. L'ensemble de ces conditions n'est pratiquement jamais réuni.

On peut, dès lors, constater seulement que, si les jeunes accueillis pour la première fois par le réseau sont, pour la plupart, au chômage, la proportion de ceux qui restent à la recherche d'un emploi diminue presque de moitié quelques mois plus tard. Les autres ont

¹²⁵ Niveau VI : sans aucun diplôme ; niveau Vbis : formation équivalente au plus à une première année de CAP/BEP ; niveau V : niveau CAP-BEP ; niveau IV : niveau Bac et plus.

trouvé, en proportions sensiblement égales, un emploi ou une formation. Un an après leur premier contact avec le réseau, plus d'un quart des jeunes ont un emploi alors qu'ils étaient moins de 10% dans cette situation à leur arrivée.

La réactivité du réseau en matière d'orientation vers des actions de formation est forte ; tous types de parcours confondus, cette solution intervient dans plus de 45 % des cas. La proportion des jeunes en formation atteint cependant un maximum, autour de 20 %, un an après leur premier contact avec le réseau.

L'analyse de l'évolution des jeunes suivis par le réseau est rendue difficile par le fait que les raisons des « sorties » du réseau sont souvent inconnues. La situation d'un jeune n'est en effet repérée de manière fiable que lorsqu'il prend contact avec le réseau.

Le suivi statistique des actions menées par le réseau est très peu éclairant au niveau national, en raison de modalités de saisie d'informations peu homogènes. Celles qui sont disponibles indiquent une relative stabilité de ces actions entre 1994 et 1998 (environ un million « d'entrées dans une mesure » par an¹²⁶) alors que le public suivi a progressé pendant cette période.

3. – Le rôle du réseau dans la mise en œuvre de certains dispositifs de la politique de l'emploi

Les dispositifs de mise en œuvre des politiques de l'emploi prévoient en général, notamment ces dernières années, la participation du réseau. On peut donc essayer de mesurer les résultats de son intervention, en particulier en ce qui concerne les deux dispositifs d'accompagnement des jeunes actuellement en application¹²⁷.

Pour la mise en œuvre du programme « nouveaux départs » qui consiste à offrir à tout jeune au chômage depuis au moins 6 mois, un diagnostic approfondi suivi d'un accompagnement personnalisé dans sa recherche d'un emploi ou d'une proposition de formation ou de stage, l'ANPE adresse au réseau une partie des jeunes concernés, normalement ceux qui sont les plus proches de ses publics habituels.

¹²⁶ Les « entrées » dans les mesures concernent toutes les formes d'insertion professionnelle qu'il s'agisse de formation, d'emplois (CDI, CDD, emplois aidés...) ou d'intérim.

¹²⁷ La « part de marché » du réseau en matière de CES, CEC et CEV était de 64% en 1997.

En 1999, les structures du réseau ont ainsi assuré un peu plus de 30 % des entretiens organisés avec les jeunes concernés par ce programme (soit environ 42 000 entretiens). Les résultats de ces entretiens et l'évolution de la situation des jeunes y ayant participé ne mettent pas en évidence de différences sensibles avec ceux obtenus par l'ANPE.

Pour le programme TRACE spécifiquement destiné au jeunes et dont le pilotage est assuré par le réseau lui-même, malgré des débuts difficiles dans certaines régions, les objectifs quantitatifs d'entrée dans le programme étaient atteints à 84 % à la fin de 1999¹²⁸. Il est encore trop tôt pour avoir des informations suffisantes pour une analyse détaillée des résultats en terme de sortie du dispositif. Les premières informations disponibles font craindre cependant que les objectifs visés, fixés à 50 % d'emploi durable après 18 mois d'accompagnement, ne soient pas atteints.

A la différence du programme TRACE qui fait l'objet d'un suivi précis et régulier, les autres interventions du réseau dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi sont mal connues. Peu d'informations sont ainsi disponibles sur son rôle dans la mise en place des emplois jeunes.

C. – Les insuffisances du dispositif d'évaluation

Les informations disponibles actuellement conduisent à constater une fréquentation importante du réseau par les jeunes de 16 à 25 ans, cet élément positif étant toutefois compensé en partie par la diminution progressive jusqu'en 1998 de la part des jeunes les moins qualifiés. Elles ne permettent pas en revanche de porter un jugement objectif sur l'efficacité, voire l'utilité, de l'action du réseau, ni sur son évolution.

En matière d'insertion professionnelle, les éléments d'appréciation accessibles sont insuffisamment précis et fiables. Il est révélateur de constater que la DIJ, dans les présentations qu'elle fait du réseau et de ses résultats, ne commente, en général, que l'évolution de l'origine et des caractéristiques des populations concernées et peu les résultats pour les jeunes eux-mêmes.

Quant à l'action des structures en termes d'insertion sociale (besoins en matière de logement, de santé, de ressources financières...), elle est totalement absente des statistiques et des

¹²⁸ Soit 42 121 jeunes sur un objectif de 50 000.

analyses. L'objectif d'action globale en faveur des jeunes constitue pourtant la spécificité du réseau. Cette partie de son activité, qui nécessite de la part des structures du réseau un très large partenariat et une grande diversité de modes d'intervention, ne fait actuellement l'objet d'aucun suivi et d'aucune évaluation d'ensemble.

Il en est de même pour les autres missions du réseau, qu'il s'agisse de l'animation des acteurs locaux en matière d'insertion ou de ses innovations en matière de développement local.

Si le développement du réseau est un indice de la satisfaction des acteurs de terrain quant à son efficacité et à son intérêt local, on constate que l'État, dix-huit ans après sa création, ne s'est pas donné les moyens de connaître et donc d'apprécier objectivement les résultats de son activité. Il n'en a pas moins décidé de confier au réseau de nouvelles attributions, comme le pilotage du programme TRACE, et d'augmenter fortement les moyens qu'il lui alloue. Ainsi, les subventions de fonctionnement versées par l'État et le FSE en 1999 et en 2000 ont progressé en moyenne de 14,6 % par an, alors que, du fait de l'amélioration de la conjoncture économique et de la réduction du taux de chômage, le nombre de jeunes accueillis et suivis par le réseau a commencé à décroître.

Cette évolution devrait être prise en compte, en particulier en ce qui concerne les personnels à déployer dans les structures. Le recentrage de leur activité sur un public en grande difficulté nécessite des évolutions, notamment pour convaincre ces jeunes de venir prendre contact avec le réseau et pour encourager les entreprises à leur offrir des possibilités d'insertion. Cet objectif nécessite une plus grande professionnalisation du réseau, qui doit développer ses relations avec les entreprises et adapter ses prestations et ses méthodes aux besoins des jeunes les plus en difficulté.

Dans cette perspective, l'évolution d'un nombre croissant de structures du réseau vers la prise en charge conjointe de jeunes et d'adultes en grande difficulté, notamment dans les zones urbaines sensibles, appelle une réflexion particulière. Une démarche globale vers ces publics, localisés souvent dans les mêmes quartiers, est peut-être en effet plus efficace qu'une approche distincte par génération.

III. – L'animation et le contrôle du réseau par l'État

L'État, par l'intermédiaire de la DIJ et des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité - directions régionales et départementales de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) -, assure l'animation et le contrôle du réseau, mais son efficacité dans ces deux fonctions est insuffisante.

A. – L'animation du réseau

L'animation du réseau ne peut relever que de l'État, car il est le seul des partenaires concernés à avoir les moyens d'agir sur l'ensemble des composantes, les régions pouvant également y contribuer dans les limites de leurs circonscriptions.

La DIJ, en particulier, devrait à la fois jouer un rôle d'appui aux structures du réseau, favoriser la diffusion des leçons tirées des expériences, enfin être une force de définition des objectifs et d'impulsion des actions. Les constats faits précédemment montrent que ses résultats restent limités.

La diffusion des informations concernant l'activité, les moyens et le financement du réseau, tant en son sein qu'à l'extérieur, est cependant très insuffisante, notamment parce que l'État ne s'est pas donné les moyens de disposer sur ces sujets de données fiables et complètes. Les DRTEFP communiquent de manière très variable sur les résultats régionaux du réseau, certaines n'élaborant même pas le rapport d'activité annuel dont elles ont la charge.

Il n'est dès lors pas possible de comparer de manière fiable les méthodes et les résultats des structures, ce qui serait pourtant utile, tant aux dirigeants et aux personnels de ces entités elles-mêmes qu'aux partenaires qui en assurent le pilotage et le financement. Enfin, d'une manière générale, l'existence de ce réseau reste largement ignorée du grand public qui n'en connaît, tout au plus, que la PAIO ou la mission locale sur le territoire de laquelle il se trouve.

En outre, l'insuffisance des réflexions menées jusqu'à présent, en ce qui concerne la définition précise des missions des structures, leur organisation et les compétences attendues de leurs agents, ainsi que l'absence de ratios ou d'indicateurs permettant de mesurer leur

efficacité, les privent d'un système de référence pour se situer par rapport aux objectifs poursuivis.

Les insuffisances en matière de coordination et d'animation comme l'hétérogénéité des structures sont telles que l'on peut même s'interroger sur le bien-fondé du terme de « réseau » utilisé pour désigner cet ensemble d'organismes, qui se connaissent peu et qui ont, dans certains cas, plutôt tendance à cultiver leurs différences.

Les responsables de la DIIJ, conscients de cette situation, ont opportunément pris, depuis deux ans, plusieurs initiatives pour tenter d'y remédier : lancement d'un journal de communication interne, assises nationales en avril 2000, préparation d'une nouvelle version du logiciel PARCOURS, pilotage par le réseau du programme TRACE qui impose une approche et des objectifs communs, encouragement au développement d'associations régionales des présidents des structures du réseau et d'action d'animation régionale, mise en place de nombreux groupes de travail et d'études, portant sur les missions et l'organisation des structures du réseau, notamment dans la perspective de l'élaboration d'une convention collective.

S'il est assurément trop tôt pour porter un jugement, le relatif échec d'initiatives précédentes sur ces différents thèmes incite à une certaine prudence quant aux chances de succès de ces divers projets ou axes d'action.

B. – Le contrôle du réseau

Il revient à l'État de s'assurer du bon emploi de ses subventions par des contrôles, sur pièces et sur place, des structures aidées, contrôles qui relèvent essentiellement de la responsabilité des DRTEFP.

Les contrôles sur place sont réalisés par les services de contrôle de la formation professionnelle existant au sein de chaque DRTEFP, bien que les textes du code du travail énonçant cette compétence ne soient ni clairs ni précis. La DIIJ ne donne aucune orientation concernant ces contrôles et n'est pas, en général, informée de leurs résultats, alors que leurs conclusions pourraient constituer d'utiles éléments d'information et de pilotage du réseau. En tout état de cause ces contrôles ne sont guère nombreux. En Languedoc-Roussillon et en Picardie, aucun contrôle n'a eu lieu entre 1994 et 1999 ; pendant la même période, le réseau de la région Centre n'a fait l'objet que d'un seul contrôle alors qu'en région Ile-de-France, la centaine de

structures qui y sont implantées n'a donné lieu qu'à 8 contrôles entre 1993 et 1998.

Quant au contrôle sur pièces effectué à travers les rapports d'activité des structures, il reste très formel. L'examen par la Cour d'un certain nombre de ces derniers a notamment montré que certaines règles comptables et de financement n'étaient pas respectées sans que les services de l'État aient réagi. Il a également permis de constater que des insuffisances proviennent du fait que les règles à appliquer ne sont pas suffisamment explicites ou même n'ont pas été formulées (comptabilisation des apports en nature, des financements des régions, des activités annexes...) par les services concernés, et notamment par la DIIJ.

C. – L'évolution du rôle des partenaires dans le fonctionnement du réseau

L'action de la DIIJ sur le réseau est rendue malaisée par le grand nombre d'acteurs concernés, tant au sein de l'État, qu'en dehors de lui.

Malgré son caractère apparemment interministériel, la DIIJ ne constitue en fait qu'un rouage autonome du ministère de l'emploi et de la solidarité. L'essentiel de son personnel vient de ce département ministériel ou d'organismes dont il assure la tutelle ; les mises à disposition d'agents par les autres ministères restent limitées (moins d'une dizaine). Au demeurant les effectifs de la DIIJ sont faibles (une trentaine de personnes) alors que la diversité du réseau rend son animation et son contrôle difficiles. La DIIJ a du mal à assurer l'animation des services déconcentrés à ce propos. Ces activités ne sont pas prioritaires pour les DRTEFP, qui assurent dès lors leurs missions vis à vis du réseau de manière très variable. Il pourrait être opportun d'envisager une évolution de l'organisation administrative sur ce sujet.

Au sein de l'État, une convention triennale signée en 1996 par la DIIJ et les ministères de l'agriculture, de la jeunesse et des sports et de l'éducation nationale, organisant le réseau public d'insertion des jeunes (RPIJ), avait pour ambition d'assurer la coopération des différents ministères concernés par l'insertion des jeunes. Si elle a progressé, cette coopération reste cependant insuffisante, tout particulièrement avec le ministère de l'éducation nationale, même si, sur le terrain, les relations entre les établissements d'enseignement et

les missions locales sont souvent bonnes. Le renforcement de la coopération entre les ministères devrait notamment avoir pour objectif de réduire le délai d'errance des jeunes entre leur sortie des établissements scolaires et leur accueil par le réseau. En tout état de cause, à la date du 15 septembre 2000, la convention triennale évoquée ci-dessus n'avait pas été reconduite.

Enfin, l'équilibre des rôles des différents partenaires au sein du réseau est fragile et a sensiblement évolué au cours de la dernière décennie. Le transfert aux régions de la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans a accru leur poids au sein du réseau dont le financement a été diversifié, sans que l'on ait encore tiré toutes les conséquences de cette évolution. Le partage des responsabilités entre l'État et les régions, au sein de structures créées à l'initiative des communes qui en restent les principaux financeurs, devrait être clarifié, tant au niveau national qu'au sein de chaque structure. Les différents partenaires, en particulier l'État et les régions, doivent s'organiser pour définir les actions qu'ils souhaitent mener par le truchement du réseau, au risque d'un éclatement de celui-ci.

La signature en avril 2000, par le président de l'association des régions de France, le président du CNML et la ministre de l'emploi et de la solidarité d'un protocole définissant les missions du réseau et affichant un certain nombre d'engagements quant à ses modalités de fonctionnement futures est sans doute un premier pas dans cette direction.



L'enquête de la Cour l'a conduite au total à faire les recommandations suivantes concernant ce dispositif que l'évolution plus favorable, depuis 1998, du marché de l'emploi éclaire d'un jour nouveau :

- définir et veiller au respect d'un cadre de référence minimal relatif aux objectifs, aux métiers et aux fonctions des composantes du réseau, cohérent avec leur mission générale d'insertion globale des jeunes;

- développer un système d'information plus fiable et plus complet concernant les moyens et l'activité du réseau, permettant d'évaluer l'efficacité de son action ;

- simplifier son organisation en faisant disparaître la distinction entre les PAIO et les missions locales ;

- aménager son système de financement pour le rendre plus stable, plus transparent et incitatif, en développant les conventions globales pluriannuelles et en révisant les dispositions régissant la règle de la « parité du financement » pour les missions locales ;

- veiller à ce que la convention collective en cours d'élaboration soit financièrement supportable par le réseau et n'entrave pas les capacités d'adaptation de ses composantes.

Au-delà de ces recommandations opérationnelles, des réflexions à moyen terme pourraient opportunément être engagées sur les thèmes suivants :

- évolution des moyens et de la place de la DIJ au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité ;

- renforcement de la coordination de l'action des différents départements ministériels concernés par une relance du "réseau public d'insertion des jeunes" pour développer en particulier les relations avec l'Éducation nationale en vue de réduire le « délai d'errance » des jeunes entre leur sortie du système scolaire et leur prise en charge par le réseau ;

- élargissement, au moins dans certaines zones sensibles, de la compétence des composantes du réseau vers l'ensemble des personnes en difficulté d'insertion, quel que soit leur âge.

La DIJ a ouvert, depuis deux ans, de nombreux chantiers visant à corriger une partie des défauts et des insuffisances relevées par la Cour. Il convient désormais de les conduire avec détermination vers leur terme. Ces réformes seront fructueuses si, pour favoriser leur mise en œuvre, l'État use des moyens incitatifs dont il dispose, tout en veillant à ce qu'elles soient acceptées par les autres partenaires. Ce subtil équilibre passe notamment par un renforcement du dialogue avec les régions. La réforme envisagée de la disposition législative fixant la composition du CNML (conseil national des missions locales) devrait la faciliter. Elle prévoit, en effet, la participation de représentants des conseils régionaux à cette instance.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

L'organisation du réseau

La Cour relève que les modes d'organisation et de fonctionnement du réseau ont sensiblement évolué avec les mutations du chômage des jeunes.

Toutefois, comme la Cour le souligne justement, une des caractéristiques essentielles du réseau est son caractère partenarial. Cela a pour avantage une association des différents partenaires aux actions définies en commun mais a pour effet inévitable une hétérogénéité des structures et la nécessité d'un certain consensus pour procéder à des évolutions telles que le regroupement des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et leur transformation en missions locales que l'État appelle de ses vœux.

Le financement du réseau

Le caractère partenarial du réseau explique également la complexité de son financement et son adaptation aux situations particulières. Je partage l'idée de la Cour selon laquelle, plus qu'une suppression des disparités au sein d'un réseau marqué l'hétérogénéité de ses composantes, il est préférable de clarifier les critères d'attribution retenus et de développer les indicateurs de gestion et d'efficacité.

Un groupe de travail associant les diverses administrations concernées au plan national sera constitué afin de définir quels critères et indicateurs sont les plus pertinents pour guider le subventionnement du réseau par l'État. Il devra également travailler avec les autres financeurs à la simplification des procédures de subventionnement au sein d'une convention unique.

Le personnel

La Cour relève les efforts engagés à l'initiative de la DIIJ pour mettre en place une convention collective propre aux personnels du réseau. Je partage en effet le constat de la Cour que la très grande

diversité des statuts et des modes d'organisation est préjudiciable à la professionnalisation des personnels.

Les subventions des différents financeurs devront être adaptées en conséquence même s'il faudra accepter de maintenir pendant encore longtemps une certaine diversité des situations liée à l'hétérogénéité du réseau.

Le système d'information

Les observations de la Cour sur PARCOURS 2 font l'objet d'un diagnostic partagé qui a motivé la refonte de cette application informatique. En liaison avec l'élaboration du schéma directeur du système d'information du secteur emploi, la DIIJ avec l'appui de la DAGEMO et de la DGEFP a entrepris depuis deux ans la construction du système d'information PARCOURS 3.

Parcours 3, en s'appuyant sur les technologies Internet, doit offrir l'opportunité d'une mise en réseau avec l'ANPE (accès aux données du fichier GIDE et UNEDIC via les interfaces avec GEODE). Des échanges seront également possibles avec les Conseils régionaux. L'interface d'information sur l'offre de formation sera unique entre CARIF, ANPE, Centre Info, AFPA, ML/PAIO, SDTEFP.

Pour renforcer la cohérence régionale, les conseillers continueront à produire des informations dans le système de gestion, mais la gestion technique de ces éléments d'infrastructure sera mutualisée au plan régional.

Cette architecture régionalisée doit permettre de recentrer chaque niveau d'intervention sur son cœur de métier et à l'ensemble des administrations de disposer des informations nécessaires au pilotage et à la programmation de leur activité : le conseiller produit toutes les informations sur le parcours du jeune ; les services techniques agrègent ces données et mettent à disposition les tableaux de statistiques utiles au pilotage du réseau national, régional et de chaque mission locale.

Evaluation, animation et contrôle

Le rapport de la Cour qualifie d'insuffisant le pilotage et l'animation du réseau au niveau national.

Il est exact que le réseau n'a pas toujours bénéficié d'une reconnaissance et d'une attention suffisantes. Ceci explique en grande partie les insuffisances relevées par la Cour. C'est pourquoi en même temps que le lancement du programme TRACE, une démarche de consolidation et de progrès a été engagée.

Comme l'indique la Cour, ces évolutions doivent être acceptées par l'ensemble des partenaires. La signature en avril 2000 d'un protocole entre l'État, l'Association des régions de France et le président du Conseil national des missions locales a fixé le cadre de cette démarche.

Ce cadre prévoit l'élaboration :

- d'un référentiel commun relatif aux objectifs, aux métiers et aux critères d'évaluation. Il est déjà en chantier et intègre la convention collective actuellement en cours de négociation ;

- d'un nouveau système d'information permettant de mieux appréhender l'activité et les résultats du réseau et de les consolider à tous les niveaux est en cours de développement. Il sera effectivement opérationnel en 2003 ;

- d'une harmonisation des règles de financement qui seront revues en fonction des règles qui seront adoptées dans le cadre du référentiel ;

- d'un support législatif pour modifier la composition du Conseil national des missions locales jusqu'ici modifiée par voie réglementaire afin d'intégrer la représentation des représentants des Conseils régionaux.

Ainsi, le travail conduit depuis deux ans répond largement aux recommandations opérationnelles de la Cour.



En conclusion, les missions locales et les PAIO sont la traduction concrète de la volonté d'organiser un partenariat local autour de l'objectif d'insertion des jeunes. Si ces principes originaux d'action sont à la source de difficultés administratives clairement décrites par la Cour, les structures ont largement montré leur utilité et leur efficacité, notamment en ce qui concerne les jeunes les plus éloignés de l'emploi. C'est la raison pour laquelle le pilotage du programme TRACE a été confié au réseau.

4

Les comptes consolidés du régime d'assurance chômage (RAC)

La portée des comptes du régime d'assurance chômage (RAC) est doublement importante. Par leur poids économique, d'abord, avec un montant de prestations servies – hors prestations versées pour des organismes tiers – s'élevant à 115 MdF (17,53 milliards d'euros) en 1999. Par leur structure, ensuite, les comptes du RAC étant le produit de la consolidation des comptes de 59 entités juridiques autonomes (l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – UNEDIC –, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – ASSEDIC –, le groupement des ASSEDIC de la région parisienne – GARP – et les Centres de services informatiques des ASSEDIC – CSIA –), dont la régularité et la sincérité sont certifiées par un commissaire aux comptes¹²⁹. La démarche de certification des comptes des institutions du RAC a été engagée au début des années 1990. Elle s'est traduite dès cette date par la nomination d'un commissaire aux comptes dans chacune des institutions. Après une période d'adaptation, ceux-ci ont pu procéder à une certification légale des comptes à partir de 1994.

L'ensemble de cette démarche constitue une expérience novatrice dans le domaine de la protection sociale en particulier et dans la sphère publique en général. Afin de l'analyser au plus tôt, la Cour des comptes a procédé en 2000 au contrôle des comptes consolidés du RAC sur l'ensemble de la période soumise à certification (1994-1999). Elle a constaté, en dépit de difficultés ponctuelles, une amélioration sensible de la qualité des documents financiers produits par le RAC. Il reste toutefois à donner aux

¹²⁹ Cf. rapport public annuel 1999, pp. 823 à 832.

nouveaux concepts introduits par cette évolution toute leur place dans le débat relatif au financement du régime.

Au cours des prochaines années, la Juridiction se propose de suivre et d'accompagner cette démarche, et souhaite articuler ses contrôles au sein du RAC avec ceux des commissaires aux comptes, en liaison bien sûr avec ceux conduits par d'autres autorités publiques chargées de cette mission.

Le régime d'assurance chômage (RAC) repose depuis sa création en 1959 sur une cinquantaine d'organismes associatifs sous statut de la loi de 1901¹³⁰. Cette organisation fortement décentralisée, dont le remodelage est envisagé, n'a pas facilité d'emblée la mise en place d'une structure comptable homogène. Afin d'améliorer la lisibilité de la situation financière du régime, ses instances dirigeantes ont mis en œuvre, à partir de 1990, une politique de certification des comptes des diverses institutions du RAC. Celle-ci a débouché sur un rapprochement de plus en plus étroit avec les règles du plan comptable général applicable aux entreprises et un niveau accru de contrôle interne, substituant au résultat de trésorerie, traditionnellement privilégié dans les organismes de protection sociale, un résultat comptable et présentant une situation patrimoniale où figurent désormais les engagements pluriannuels du régime.

Au terme de la première période de certification légale des comptes du régime (1994-1999), il est apparu opportun à la Cour d'achever l'examen de l'ensemble du dispositif mis en place.

Il ressort de ses investigations que les comptes du RAC ont connu une mutation radicale au cours des dix dernières années en raison de la mise en œuvre d'une certification légale. Cette évolution a permis une approche renouvelée de la situation patrimoniale et des résultats du régime, éclairant notamment ses relations financières avec l'État.

¹³⁰ Ces organismes sont les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), les Centres de services informatiques des Assedic (CSIA) et le Groupement des Assedic de la région parisienne (GARP). Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire et coordonnés par une association à vocation nationale, l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

I. – La mise en œuvre de méthodes comptables se rapprochant de celles en vigueur dans les entreprises

A. – La modernisation des documents financiers produits par le régime d'assurance chômage

1. – Une démarche progressive étalée sur une période de 10 ans

La décentralisation propre au RAC s'est notamment traduite jusqu'au début des années 1990, par un manque d'homogénéité des documents financiers produits par les diverses institutions du régime. Afin de rendre plus pertinents les comptes généraux publiés par le RAC, il est apparu souhaitable à ses dirigeants d'harmoniser les pratiques comptables des ASSEDIC et de les soumettre à la certification de commissaires aux comptes.

Cette évolution s'est faite de façon progressive. Dans un premier temps, les ASSEDIC ont désigné un « expert comptable conseil » placé auprès de leur commission de contrôle. Un second pas a consisté, au cours de la période 1991-1993 à confier, à titre transitoire, des missions d'audit contractuel à des cabinets de commissaires aux comptes. Ces missions ne devaient pas déboucher sur la certification des comptes au sens légal du terme, les systèmes comptables existants au sein des institutions du régime n'étant pas suffisamment élaborés pour la permettre. Cette période a été mise à profit pour définir et mettre en place, avec le concours des commissaires aux comptes, des règles plus adaptées de tenue des comptes. Un plan comptable unique, validé par le Conseil national de la comptabilité et applicable à toutes les institutions du régime, a ainsi été mis en place en 1994.

Les difficultés financières importantes rencontrées par le RAC en 1992-1993 ont amené l'État à lui apporter un concours financier. Les conditions de ce concours ont été précisées par la convention État-UNEDIC du 13 octobre 1993, qui a prévu que le régime devrait produire des comptes certifiés à partir de 1994.

La certification légale des comptes a ainsi été imposée à partir de 1994, les premiers commissaires aux comptes étant nommés selon la règle générale pour une période de six ans (1994-1999). Au terme

de cette première période, le système a aujourd'hui atteint son régime de croisière.

2. – L'établissement des comptes consolidés

L'une des principales difficultés rencontrées dans l'appréhension de la réalité financière du régime réside dans la diversité de ses missions, dont certaines sont effectuées pour le compte de tiers. L'intérêt de la consolidation réside notamment dans le fait qu'elle permet d'isoler, dans les flux financiers gérés par les institutions du régime, ceux qui concernent sa seule activité propre.

Ainsi, au titre de ses activités propres, le RAC a géré en 1999 quatre types de prestations pour un montant total de 115 MdF (17,53 milliards d'euros). Parallèlement à ces missions, le RAC assure des prestations de service au bénéfice d'autres institutions. En effet, en raison de ses compétences techniques, le réseau que constituent les ASSEDIC s'est vu confier la gestion de diverses missions liées au domaine de l'emploi, mais qui ne font pas partie du régime d'assurance chômage. Ces missions peuvent lui être confiées par l'État (Fonds national de l'emploi – FNE - et régime de solidarité, pour un montant de prestations qui s'est établi en 1999, respectivement à 13 milliards et 16 milliards de francs) ou par des organismes tiers. Parmi ces derniers figurent l'Association pour la gestion des conventions de conversion -AGCC - (4,97 MdF de prestations versées en 1999), l'association gérant l'assurance garantie des salariés – AGS – (8,5 MdF recouverts, dont 4,5 MdF de cotisations et 4 MdF de récupérations, et 7,73 MdF versés en 1999) et l'Association pour la structure financière - ASF - (42,1 MdF recouverts en 1999).

B. – Les résultats de la démarche de certification

1. – Le bilan de la première période de certification

La certification légale de l'ensemble des comptes du RAC a été effective dès 1994, leur consolidation se faisant sous le contrôle du commissaire aux comptes de l'UNEDIC. Sur les 59 organismes concernés, 57 ont fait l'objet d'une certification sans réserve en 1995, 58 en 1996 et 1997 et la totalité en 1998 et 1999.

Cette démarche de certification s'est accompagnée de la mise en place progressive d'outils méthodologiques, tant de la part des institutions du RAC que des commissaires aux comptes. Ainsi, le régime a créé, en liaison avec ses commissaires aux comptes, des outils de contrôle interne communs à l'ensemble des institutions. L'intérêt de cette démarche réside dans l'amélioration du niveau de sécurité des opérations. Ainsi, une charte de contrôle interne du régime d'assurance chômage a été adoptée en 1999. Elle a débouché sur la rédaction par chaque ASSEDIC d'un plan de contrôle interne validé par l'UNEDIC. Cette opération a été complétée au début de l'année 2000 par la mise en œuvre d'un référentiel de contrôle interne et de la qualité des traitements (RCIQT) dont l'un des objectifs est d'homogénéiser le niveau de qualité et de sécurité des opérations effectuées par chacune des institutions du RAC.

Dans le même temps, afin d'harmoniser les interventions de ses membres, la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) a rédigé, en liaison avec l'UNEDIC, un guide de contrôle des institutions du RAC, actualisé en dernier lieu en novembre 1999.

Au total, le bilan de cette première période de certification peut être considéré comme positif, comme en témoigne la disparition progressive au cours de la période des réserves émises par les commissaires aux comptes concernant la certification des comptes de certaines institutions.

2. – Le coût de la certification

Le système de certification a reposé, tout au long de la période analysée par la Cour, sur des commissaires aux comptes issus majoritairement de cabinets de notoriété nationale. Pour l'ensemble des institutions du RAC, le budget relatif à la certification s'est élevé à 10 762 409 francs hors taxes en 1999. Ce budget représentait un total de 20 142 heures d'intervention, soit un taux horaire moyen hors taxes de 534 francs.

L'ensemble des institutions du régime a procédé, au début de l'année 2000, à la désignation de ses commissaires aux comptes pour un nouveau mandat de six ans. Suivant le principe de décentralisation qui prévaut dans l'organisation du régime, le conseil d'administration ou l'assemblée générale de chaque institution est compétent pour nommer le commissaire aux comptes de son choix. Toutefois, l'UNEDIC a joué un rôle actif dans ce processus. Le principe d'un

appel d'offres a ainsi été retenu¹³¹, alors qu'aucune mise en concurrence des différents cabinets n'avait été imposée en 1994. Par ailleurs, la direction financière de l'UNEDIC a émis des préconisations visant à éclairer la décision de chaque assemblée délibérante.

A l'issue de ce renouvellement, seules 6 des 52 ASSEDIC ont souhaité aller à l'encontre des recommandations de l'UNEDIC. Par ailleurs, la mise en concurrence des différents cabinets a permis une réduction des coûts de certification de l'ordre de 500 000 francs par an.

II. – Le compte consolidé constitue un indicateur significatif de la situation financière du régime

A. – La prise en compte plus complète des opérations patrimoniales

Les institutions du régime sont des associations qui n'ont pas de capital : elles n'ont pas vocation à constituer des réserves mais ne peuvent afficher des déficits durables sans remettre en cause leur existence. Les allocations ne sont dues que pour autant que les bénéficiaires justifient de leur situation de demandeur d'emploi. En conséquence, la gestion obéit aux principes de la répartition entre les salariés disposant d'un emploi et ceux à la recherche d'un emploi et il n'est pas constitué de provisions techniques. En cas de déséquilibre important entre les ressources et les charges, il appartient aux partenaires sociaux, avec l'accord de l'État de prendre les mesures nécessaires : modifications des allocations ou des cotisations, recours à l'emprunt. Certaines ASSEDIC sont structurellement déficitaires et l'équilibre financier doit être apprécié, de ce fait, au niveau de l'ensemble constitué par le régime d'assurance chômage.

Toutefois, alors même que le régime mettait en place des instruments comptables plus modernes, il est apparu que l'absence de provisions techniques occultait l'existence des charges futures mais certaines du régime. Aussi, depuis 1995, des mesures ont-elles été prises afin de donner une traduction comptable à ces engagements.

¹³¹ Lettre circulaire du directeur général adjoint de l'UNEDIC du 25 janvier 2000 aux directeurs d'ASSEDIC.

1. – La constitution de provisions pour charges futures.

Au début de la période examinée par la Cour, les seules provisions constituées au passif concernaient les charges à payer au titre de la participation du régime aux allocations du FNE. Le montant de ces provisions dans le bilan consolidé 1995 s'élevait à 3,5 MdF. A partir de 1996, d'autres provisions techniques ont été constituées.

a) *La constitution d'une provision pour charges à payer à l'AGIRC*

Les bénéficiaires des allocations de chômage acquièrent des points de retraite complémentaire dont la validation donne lieu à des versements du RAC à l'AGIRC et à l'ARRCO. En 1996, des accords passés avec l'AGIRC ont prévu le versement des sommes correspondantes au moment de la constitution des droits et ont fixé à 10 MdF, réglables en vingt ans, le montant de la dette du RAC correspondant aux années antérieures à 1996. Il a alors été décidé de provisionner cette somme dans les comptes 1996 du RAC, mesure qui a pesé sur le résultat comptable de l'année en cours, mais qui a constitué une étape décisive en vue d'une présentation plus transparente de la situation financière du régime.

b) *La provision pour les sommes dues aux bénéficiaires de l'ARPE¹³²*

Les bénéficiaires de l'ARPE, qui entrent dans le dispositif volontairement et sont dispensés de recherche d'emploi, disposent d'un droit à percevoir cette allocation jusqu'à leur retraite. Il a donc été considéré que les sommes correspondant à cet engagement du régime vis-à-vis des bénéficiaires devaient être provisionnées. Compte tenu du succès du dispositif ARPE, le montant de la provision est passé de 7,4 MdF en 1996 à 15,4 MdF en 1999. Le montant global des provisions inscrites au passif qui était de 3,5 MdF en 1995 est passé à 25,8 MdF dans les comptes de l'exercice 1999.

2. – La comptabilisation des relations financières avec l'État.

L'équilibre financier du régime est étroitement lié à la conjoncture économique et à la situation de l'emploi. Au cours des années 1992/ 1993, il a connu d'importants déficits : - 17 MdF fin 1992 et - 10 MdF fin 1993 soit un déficit cumulé de 31 MdF. Un

¹³² ARPE : allocation de remplacement pour l'emploi.

protocole de juillet 1993 a prévu que l'État apporterait son concours au rééquilibrage financier du régime pour la période 1993/2003. L'État s'engageait d'une part à financer les déficits dans certaines limites et dans certaines conditions - dont l'une consistait en la production de comptes certifiés -, d'autre part à garantir deux emprunts obligataires contractés par l'UNEDIC. Au titre de sa participation financière, l'État a ainsi versé 4,17 MdF en 1993, 10,09 MdF en 1994 et 5 MdF en 1997. L'UNEDIC, pour sa part, a contracté en janvier 1994 un emprunt obligataire en deux tranches, l'une de 10 MdF au taux de 5,25 % à échéance septembre 1999, l'autre de 12 MdF au taux de 5,50 % à échéance novembre 2002. Un avenant de 1995 au protocole de 1993 a prévu, au lieu d'une contribution annuelle de l'État, que ce dernier se substituerait à l'UNEDIC pour le remboursement de la tranche 1999, soit 10 MdF et participerait à hauteur de 5 MdF au remboursement de la seconde tranche.

Ces dispositions ont amené les institutions du régime à constater dans les comptes, dès l'exercice 1995 un produit de 15 MdF. Les écritures de bilan ont permis de ramener la valeur de l'emprunt obligataire à 12 MdF et une créance de 5 MdF a été inscrite à l'actif au titre de la participation attendue en 2002. La comptabilisation immédiate de l'engagement futur de l'État, qui n'était assorti d'aucune condition, a été faite en accord avec les commissaires aux comptes du régime et a entraîné une amélioration sensible de sa situation comptable. En septembre 1999, l'État a honoré la première partie de l'engagement pris en 1995.

B. – La détermination du résultat consolidé et les éléments d'appréciation complémentaires.

1. – Les diverses composantes du résultat comptable.

a) *Le résultat de la gestion technique.*

Le résultat de la gestion technique correspond à la différence entre les recettes de la gestion technique du régime, qui sont pour la plus grande part constituées par les cotisations des employeurs, et les charges qui résultent du versement des diverses allocations du RAC ou de la participation du régime à d'autres formes d'indemnisation (FNE ou allocations de conversion).

Les cotisations d'assurance chômage sont juridiquement affectées au financement des allocations du régime. Cependant l'État a considéré en 1999, puis à nouveau en 2000, que le montant de la majoration de la contribution prévue par l'article L-321-13 du Code du travail¹³³, serait affecté au financement de la contribution de l'État au FNE. Les partenaires sociaux gestionnaires du RAC contestent cette décision et ont introduit sur ce point un recours devant le Conseil d'État.

b) La gestion administrative et le résultat d'exploitation

Le financement de la gestion administrative du régime est assuré dans sa quasi-totalité par prélèvement sur les ressources de la gestion technique. Les autres recettes de la gestion administrative sont constituées par les frais facturés aux organismes dont le RAC assure la gestion : AGS, AGCC, ASF et État (régime de solidarité et FNE). Au cours de la période examinée, une tendance nette s'est manifestée, concernant le calcul de ces frais, pour un passage d'une base forfaitaire à une facturation en fonction d'un pourcentage des allocations payées, qui est passé de 2,5 % à 1 % à compter du 1^{er} janvier 1998. Dans les cas de l'AGCC et du FNE, cette démarche se traduit par une diminution des montants facturés par le RAC. Une réflexion de même nature a été engagée par l'État pour le régime de solidarité.

La Cour a par ailleurs constaté une forte croissance des charges administratives du régime, (+ 36 % entre 1995 et 1999). Cette évolution résulte en particulier de la progression des dépenses de sous-traitance informatique, liées à la mise en place du projet « Aladin », et des dépenses de personnel. Si l'augmentation de ces dernières est cohérente avec celle des allocations - de l'ordre de 20 % au cours de la période -, les gestionnaires du régime soulignent que la qualité du service s'est parallèlement améliorée. Ainsi, le nombre des dossiers en instance a très sensiblement diminué. Par ailleurs, le conseil d'administration a adopté par ses délibérations du 1^{er} juillet 1999 et des 4 avril et 30 juin 2000 un plan de modernisation qui, en prévoyant notamment une réduction du nombre des institutions du régime, devrait conduire à des économies de gestion.

¹³³ Couramment appelée « contribution Delalande » cette cotisation concerne les licenciements de salariés de 50 ans et plus.

c) Le résultat financier

Déficitaire à hauteur de 2,9 MdF en 1995, il affichait un excédent de 1,3 MdF en 1999. La tendance s'est inversée du fait du redressement de la situation financière. Des placements ont été effectués pour couvrir les remboursements des emprunts obligataires en dépit des engagements de remboursement pris par l'État sur ce point. Enfin, la gestion de la trésorerie a été centralisée et dynamisée.

d) le résultat comptable consolidé

Il a été le suivant au cours de la période, en MF :

1996	1997	1998	1999
- 3 117	- 6 672	- 5 319	- 1 056

Le résultat comptable du régime a été négatif au cours des quatre dernières années, malgré une nette amélioration en fin de période.

2. – Les instruments complémentaires d'appréciation de la situation financière du régime et leurs limites

a) Du résultat comptable au solde des opérations de trésorerie

Pour contribuer à une vision plus claire de sa situation financière, le régime publie, depuis quelques années, un « solde des opérations de trésorerie », de nature extra comptable, qui permet de relier le résultat comptable aux flux de trésorerie calculés avant dotations aux amortissements et écritures d'inventaire, et qu'il paraît intéressant de rapprocher également de la situation nette.

Solde de trésorerie et résultat comptable du RAC

	<i>En MdF</i>			
	1996	1997	1998	1999
Solde des opérations financières de trésorerie	10,3	(1,7)	(2,1)	(2,7)
Résultat comptable consolidé	(3,1)	(6,67)	(5,32)	(1 056)
Situation nette	13,35	6,68	1,35	302

Après un excédent de 10 MdF en 1996, les opérations de trésorerie ont été déficitaires : une partie des excédents a été

réinjectée dans le régime, ce qui correspond à sa vocation de financement par répartition.

b) Les projections à moyen terme et l'évaluation des engagements de la gestion technique

Des projections concernant l'équilibre financier du régime à deux ans sont publiées trois à quatre fois par an. Celles établies en avril 2000 faisaient état d'un excédent prévisionnel des flux de trésorerie de 6,4 MdF en 2000 et de 14 MdF en 2001. Par ailleurs, l'UNEDIC publie depuis 1996, en annexe à ses comptes, une évaluation des engagements financiers de la gestion technique à la clôture de l'exercice.

Ces informations sont établies dans l'hypothèse d'une reconduction à l'identique des cotisations et des prestations. En dépit de leur intérêt, elles n'ont donc qu'une portée relative, puisque les engagements du régime résultent de décisions des partenaires sociaux régulièrement renégociées et soumises à l'agrément des pouvoirs publics. On mesure mieux, dans cette perspective, l'importance que revêt la comptabilisation des charges certaines, indispensable pour l'appréciation des possibilités de financement futures du régime .

c) Les limites : la communication financière du RAC

L'amélioration significative de la qualité des documents financiers produits par l'UNEDIC ne s'est pas encore traduite par une évolution parallèle de la communication financière du RAC. Ainsi, le débat sur l'équilibre des comptes du régime d'assurance chômage est-il encore obscurci par la multiplicité des chiffres cités par les différentes parties. En effet, alors que les uns s'appuient sur le résultat de trésorerie, les autres évoquent le résultat comptable. En raison notamment des importantes provisions passées par l'UNEDIC pour faire face à certains engagements futurs, ces deux résultats n'ont pas toujours évolué de manière identique au cours de la période examinée.

La coexistence de ces deux indicateurs dans le débat concernant le régime a plusieurs causes. Des pesanteurs historiques expliquent notamment la persistance de l'utilisation du solde de trésorerie, ce dernier ayant été, depuis la création du régime, le principal indicateur suivi par les instances dirigeantes. Un autre élément d'explication réside dans la nature même du RAC, qui est un régime de répartition, dont les engagements pluriannuels ont été, jusqu'à la création de

l'ARPE, d'ampleur limitée. Enfin, la politique de communication financière de l'UNEDIC privilégie traditionnellement le résultat de trésorerie par rapport au résultat comptable. Ainsi, le régime publie des résultats de trésorerie mensuels, mais n'est pas en mesure de donner de situation comptable infra annuelle. C'est donc le résultat de trésorerie qui est le plus fréquemment évoqué dans les débats, alors qu'un résultat comptable infra annuel apparaîtrait plus significatif.



La démarche suivie par le RAC pour l'établissement et le contrôle de ses comptes est novatrice dans le domaine des organismes de protection sociale. Elle s'appuie à la fois sur l'intervention des commissaires aux comptes et sur un dispositif de contrôle interne renforcé.

La mise en place de ces mécanismes n'est pas encore totalement achevée. Ainsi, la Cour des comptes examinera prochainement les mécanismes de contrôle interne, qui servent de support à l'intervention des commissaires aux comptes et dont la formalisation, sous la forme d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements (RCIQT) », est récente (fin 1999).

La Juridiction entend en effet accompagner ces mutations qu'elle approuve et s'appuyer, dans ses interventions, sur les contrôles existants au sein du RAC. Ainsi pourrait s'ébaucher un dispositif de contrôle de l'assurance chômage qui rapprocherait les structures publiques chargées de cette mission et les commissaires aux comptes chargés de la certification des comptes du régime.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le projet d'insertion décrit le système comptable progressivement mis en place à l'UNEDIC depuis le début des années 1990.

La mise en place d'un tel système a apporté la plupart des avantages qui peuvent en être attendus : meilleure connaissance des coûts, prise en compte plus complète des opérations patrimoniales, provisionnement de certaines charges futures (préretraites notamment).

Le choix de passer ou non des provisions sur un type particulier d'allocation contient forcément une partie d'arbitraire : en effet, s'il est à peu près certain qu'un retraité entré l'année N induira des dépenses jusqu'à son départ en retraite, un raisonnement identique pourrait être appliqué pour certaines catégories de chômeurs (chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi par exemple). Or, si les premiers font l'objet de provisions spécifiques (qui conduisent donc à imputer 100 % du coût d'une préretraite l'année d'entrée dans le dispositif), ce n'est pas le cas pour les seconds.

Ces provisions conduisent également à minorer le résultat comptable de l'assurance-chômage par rapport à une comptabilisation « en caisse ». La somme des provisions inscrites au titre de l'ARPE s'établit ainsi à 25,8 MdF pour l'exercice 1999.

Enfin, la Cour note les efforts réalisables en matière de communication financière et notamment le passage d'une présentation reposant sur les référentiels multiples (comptes en caisse, résultat comptable) à un référentiel unique. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne peut que souhaiter une amélioration de l'information communiquée par le régime. Il convient néanmoins de noter que, compte tenu des particularités du régime d'assurance-chômage (ampleur et caractère parfois arbitraire des engagements futurs au titre des préretraites notamment), une présentation trop simplifiée conduirait à donner une image déformée de la situation du régime. Par ailleurs, des informations plus détaillées pourraient être communiquées concernant le fonds de

garantie des salaires (informations financières, mais également statistiques sur les sinistres pris en charge).

En résumé, la Cour n'a pas de critiques particulières sur la démarche suivie par le régime d'assurance-chômage, en proposant de l'accompagner à l'avenir. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie rejoint le constat globalement positif de la Cour, et note également l'existence de voies d'améliorations futures. Il rappelle enfin que, dans la perspective d'une harmonisation des procédures comptables de l'ensemble des organismes entrant dans le champ de la protection sociale, le plan de comptes des organismes du régime d'assurance-chômage devra faire l'objet d'une étude menée par la structure qui prendra la suite de la Mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de sécurité sociale (MIRCOSS).

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

Sur la mise en œuvre de la certification des comptes

La certification des comptes du régime d'assurance chômage a été mise en œuvre en 1994. En 1998, toutes les institutions du régime étaient certifiées sans réserve. La Cour considère que le bilan de cette première période de certification peut être considéré comme positif.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité se félicite de la mise en place de cette procédure, conçue comme un élément accompagnant le redressement financier du régime d'assurance chômage.

Sur la gestion du régime de solidarité par l'UNEDIC

La Cour rappelle que la mise en place d'une comptabilité analytique à compter de 1996 au sein des institutions du régime d'assurance chômage permet une facturation à partir des coûts réels des frais de gestion versés au régime d'assurance chômage en contrepartie des opérations effectuées pour compte de tiers. Dans ce cadre, les services de l'État ont engagé avec l'UNEDIC des

discussions afin d'obtenir une facturation au coût réel des frais de gestion des allocations du régime de solidarité par les institutions du régime d'assurance chômage.

Sur la communication financière du régime d'assurance chômage

La Cour relève l'obscurité du débat sur l'équilibre des comptes du régime d'assurance chômage en raison de l'insuffisante communication financière

L'UNEDIC publie des résultats de trésorerie mensuels mais ne donne pas de situation comptable intermédiaire. En conséquence, les risques provisionnés pour l'avenir par le régime d'assurance chômage et ses engagements pluriannuels ne sont communiqués qu'une fois par an.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité partage le souci de clarification exprimé par la Cour. La communication de résultats comptables infra-annuels du régime d'assurance chômage en complément des prévisions d'équilibre technique, publiées trois fois par an, contribuerait à clarifier et homogénéiser la présentation des comptes de l'UNEDIC.

Réponse du Président de l'UNEDIC

L'UNEDIC prend acte des remarques de la Cour relatives aux « Comptes consolidés du régime d'assurance chômage ».

Elle confirme sa volonté de poursuivre la démarche engagée dans le domaine de l'élaboration et la présentation de ses comptes et fera bon usage à cet effet des présentes observations.

Cette démarche, ainsi que le souligne la Cour, a d'ores et déjà abouti à la certification légale et sans réserve de ses comptes.

Reprenant une préconisation de la Cour, l'UNEDIC a établi, pour la première fois, une situation consolidée au 30 juin 2000 des comptes semestriels du régime d'assurance chômage. Cette situation

a fait l'objet d'une présentation au bureau du conseil d'administration le 4 octobre 2000.

S'agissant de la première opération de production d'une situation semestrielle, l'intervention des commissaires aux comptes n'a pas été sollicitée : cette dernière devrait intervenir pour la prochaine situation qui sera établie au 30 juin 2001.

Chapitre V

Environnement, équipement et logement

1

Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne

A la suite des incendies dramatiques de l'été 1986, le conservatoire de la forêt méditerranéenne a été créé en décembre suivant par décision d'un comité restreint présidé par le Premier ministre.

Sous cette appellation, le CFM se présente comme un chapitre du budget du ministère chargé de l'agriculture dont les crédits sont ventilés chaque année par arrêtés ministériels entre les titres et la vingtaine de chapitres d'affectation définitive. Son but est de financer, conjointement avec les collectivités territoriales, des travaux d'aménagement destinés à prévenir les incendies dans les quinze départements où s'étend la forêt méditerranéenne et qui sont situés dans les quatre régions de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Languedoc-Roussillon, de Corse et de Rhône-Alpes. Le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, s'est vu confier la responsabilité de mettre en œuvre l'ensemble des mesures à prendre dans ce cadre.

Le contrôle par la Cour du fonctionnement du conservatoire a montré que l'État, malgré les enjeux en cause, n'avait pas maintenu son effort financier initial ni assuré les conditions d'un bon emploi des crédits. Dès lors, une partie des équipements créés est devenue inutilisable. Cette imprévoyance est d'autant plus critiquable qu'elle affecte un secteur géographique où l'évolution mal maîtrisée de l'occupation du territoire multiplie les risques de sinistres.

I. – Un désengagement progressif de l'État qui compromet la cohérence de l'action engagée

Des ressources propres ont été affectées au conservatoire : une taxe nouvelle sur les briquets et allumettes et le produit d'une hausse de la fiscalité sur les tabacs, le rendement attendu en étant évalué en 1987 à 100 MF, montant auquel les crédits du chapitre ont été fixés pour les premiers exercices.

Mais l'État s'est progressivement éloigné de ses engagements initiaux. Les crédits effectivement ouverts ont en effet été diminués chaque année pour n'atteindre plus que 46,5 MF en 1997 avant de remonter à 62 MF l'année suivante. Ainsi, pour les sept années comprises entre 1992 et 1998, par comparaison avec la dotation initiale de 100 MF, le CFM a vu ses moyens budgétaires réduits d'environ 200 MF.

D'autre part, des annulations de crédits, précédemment gelés, sont intervenues à des dates souvent très tardives : annulation de 15,5 MF en juillet 1997, annulation de 9,6 MF en septembre 1994 et de 19,6 MF en septembre 1996 ; voire fin novembre avec une annulation de 1,5 MF en 1993.

Dans ces conditions, la programmation annuelle, réalisée après une large concertation entre les préfets et les collectivités locales, s'est trouvée remise en cause, parfois profondément, en cours d'exercice et les adaptations nécessaires ont dû lui être apportées dans l'urgence, sans réelle consultation nouvelle des partenaires et alors que les conseils généraux avaient déjà voté leur budget primitif.

Les objectifs de cohérence, de rationalité et de réflexion pluriannuelle voulus par les pouvoirs publics lors de la création du conservatoire perdent évidemment leur signification lorsque les crédits qui lui sont alloués se trouvent réduits dans de telles proportions, et à de telles dates en cours d'exercice.

En outre, dans la mesure où l'État diminuait son apport, les collectivités territoriales, alléguant le principe de la parité des concours, ont contracté le leur, ce qui a restreint d'autant les moyens disponibles.

Les prélèvements préciputaires opérés directement sur le chapitre par divers ministères, pour des opérations considérées comme nationales et qui ne donnent pas lieu à abondement de ces collectivités ont eu des conséquences analogues. Ces prélèvements concernent

pour l'essentiel le ministère de l'intérieur qui les affecte à titre principal aux dépenses de carburant nécessaires au guet armé aérien et à la maintenance des aéronefs, mais aussi à des subventions aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) au titre de la mobilisation préventive des corps de sapeurs pompiers. De 1987 à 1999, le total de ces amputations annuelles a été de 195,9 MF ; s'y sont ajoutés des préciputs opérés au profit du ministère de l'agriculture pour la recherche notamment d'un montant de 21,2 MF, et à celui de l'environnement : 15,2 MF jusqu'en 1996, date à partir de laquelle ces derniers prélèvements, destinés à des actions ponctuelles dont l'intérêt technique n'a pas toujours été certain, ont été supprimés.

Cette situation contraste avec l'augmentation des moyens affectés à l'acquisition de matériels de lutte contre le feu. Ainsi, de 1991 à 1997, les crédits consacrés à la protection de la forêt méditerranéenne sont passés, dans les domaines d'action du ministère de l'intérieur, de 430 MF à près de 460 MF hors incidence du marché des douze canadiens CL 415 de la nouvelle génération. Le constat s'est donc confirmé que l'État négligeait la prévention, peu visible, et privilégiait l'achat d'un matériel destiné à une lutte active et plus spectaculaire contre les incendies.

Le retrait partiel de l'État dans le financement du CFM s'est au surplus doublé d'un désengagement progressif sur les autres chapitres budgétaires affectés à la prévention des feux au titre du ministère de l'agriculture.

Au total, ces autres crédits sont passés de 211,4 MF en 1987 à 131,3 MF en 1997, soit une baisse de 38 % en dix ans.

II. – Des retards dans la répartition, la mise en place et l'utilisation des crédits du CFM

Tout d'abord, les arrêtés ministériels de répartition sont pris avec retard et en plusieurs tranches dont certaines sont décidées au cours du second semestre de l'année considérée : en juillet pour la totalité de la dotation territorialisée de 1995 et de 1996, en octobre pour la deuxième tranche de crédits de 1988 et de 1990, en novembre pour la deuxième tranche de 1992 et de 1993. Les crédits sont ensuite notifiés aux préfets de région à des dates, variables selon les années et les chapitres, mais qui se sont situées, pour une partie de la dotation, en juillet pour les années 1993 et 1996, en août pour 1993 et 1995, en septembre pour 1993 et en novembre pour les années 1993 et 1994.

Reste alors à individualiser les crédits délégués et à les mettre à la disposition des maîtres d'ouvrage locaux. Le cumul de toutes ces procédures, nationales et locales, fait que pour les actions relevant des titres V et VI de la loi de finances, les crédits du CFM ne sont jamais engagés -et a fortiori utilisés- avant l'été, et donc pas avant le début de la saison de feux de l'année au titre de laquelle ils ont été ouverts ; les arrêtés attributifs de subvention interviennent même, pour certains investissements, après la date limite du 15 décembre, au-delà de laquelle le visa des dépenses est refusé et les crédits reportés sur l'exercice suivant.

En second lieu, la consommation effective des crédits du CFM est parfois marquée par des délais tout à fait excessifs : dans plusieurs départements, des crédits qui remontent à plusieurs années -jusqu'à 1987- restent à utiliser.

Il apparaît indispensable que des mesures soient prises pour accélérer à tous les niveaux les procédures de mise en place et d'utilisation des crédits du CFM. A cette fin, plusieurs éléments de solutions seraient envisageables : supprimer l'intervention financière conjointe du conservatoire et des collectivités locales pour une même opération, refuser de programmer des opérations qui ne sont pas prêtes, suivre précisément les engagements et les réalisations, appliquer des règles de déchéance pour les dossiers non engagés dans les délais, clore systématiquement les opérations d'investissements non mouvementées pendant quatre ans, utiliser, enfin, la fongibilité des crédits de paiement à l'intérieur d'un même chapitre.

III. – Des équipements souvent dégradés voire abandonnés

Le préfet de zone estime que le tiers du réseau d'environ 20 000 kilomètres de pistes de défense contre l'incendie (DFCI) créé depuis 1987 grâce au CFM est d'ores et déjà impraticable, qu'un autre tiers ne peut être utilisé qu'après reconnaissance, et que seul un tiers est maintenu en état correct. Selon une évaluation toute récente, 75 % des pistes ne sont pas entretenues ou sont en cours de disparition sous l'effet des intempéries. Ainsi, le réseau créé à la suite des grands incendies de 1986 excède les possibilités d'entretien. Dans ces conditions, le désengagement financier progressif de l'État, et l'évaluation insuffisante des ressources à mobiliser pour assurer la maintenance et l'adaptation technique du parc créé, ont abouti à un

gaspillage financier. Or la création du CFM n'a jamais été présentée comme une action dans laquelle l'État apporterait une aide de démarrage dont le relais devrait être pris par le partenariat local ; tout au contraire, des ressources spécifiques avaient été créées pour en assurer la pérennité.

Les problèmes financiers posés par l'entretien de ces pistes apparaissent particulièrement difficiles. Certes, en droit, le bénéficiaire d'aides à l'investissement s'engage à maintenir en l'état, y compris pour les travaux de défense contre l'incendie, les ouvrages subventionnés et des engagements en ce sens ont parfois été pris par les maîtres d'ouvrage. Mais ces engagements n'ont été que rarement tenus, compte tenu notamment du caractère limité des ressources dont disposent les syndicats intercommunaux qui, dans l'arrière-pays, voient simultanément la population de leurs communes membres décroître et leurs charges augmenter à la suite de la désertification et de l'accroissement corrélatif des surfaces combustibles.

La situation juridique des pistes situées en dehors des forêts publiques est du reste précaire. L'existence de la presque totalité de ces voies créées sur des propriétés privées, ne repose en effet que sur des accords écrits mais non inscrits au service des hypothèques, voire sur de simples accords verbaux. Ces équipements dépendent ainsi, pour leur emploi, du bon vouloir des propriétaires. Dans la mesure où ils sont utilisés fréquemment pour d'autres activités, sportives par exemple, de délicats problèmes se poseraient en cas d'accident et de recherche de responsabilité.

Certaines opérations correspondant à des programmes départementaux ont été conduites dans des conditions critiquables. Tel est le cas de l'installation des réseaux de brumisation mis en place à Porquerolles grâce à une subvention de 700 000 F accordée sur les crédits du CFM par arrêté préfectoral du 9 juillet 1976 et payée avant même que ne soient connus les résultats de validation scientifique du procédé. En juin 1998, une visite de contrôle a conduit à constater que les brumisateurs conçus deux ans auparavant n'étaient pas à une hauteur suffisante en raison de la pousse des arbres, sans que des rallonges aient été ajoutées car la prise en charge des dépenses correspondantes n'avait pas été décidée. Ce dispositif d'un coût global de 2,4 MF risque ainsi de devenir rapidement et irrémédiablement inopérant.

IV. – Des problèmes de prévention des incendies forestiers qui se posent de plus en plus en termes d'aménagement du territoire

Les questions de prévention des incendies forestiers doivent s'inscrire dans le cadre d'une réflexion beaucoup plus large d'aménagement du territoire. En effet, dans l'arrière-pays méditerranéen, des continuités forestières s'établissent par suite des mutations de l'activité agricole et de l'abandon de certains usages du territoire. Au cours des dix dernières années, la surface de la forêt méditerranéenne a progressé de 11 % tandis que l'espace agricole diminuait de 5 %, réduisant d'autant les coupures vertes qui permettent de cloisonner les massifs. La forêt occupe d'ores et déjà 60 % du territoire considéré et les friches se développent à un rythme très rapide. Dans le passé, au contraire, la déprise agricole des années 1850/1920 avait été lente et avait fait apparaître des forêts dont l'extension demeurait maîtrisable.

Surtout, l'urbanisation et le « mitage » du territoire boisé ont multiplié les zones à risque. Dans certaines communes, les zones « NB » d'aménagement dispersé en forêt, où la possibilité de construire est autorisée sur des parcelles d'au moins 5 000 m², peuvent occuper jusqu'à la moitié du territoire. Or, selon la direction chargée de l'urbanisme du ministère de l'équipement, l'urbanisation diffuse en forêt est à l'origine de 90 % des départs de feux. C'est pourquoi le décret du 23 mars 1992 a prescrit l'établissement de plans de zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF). Cependant aucun PZSIF, aucun plan de prévention des risques d'incendies de forêts (le PPRIF ayant remplacé le PZSIF) n'était approuvé à la fin de 1999 dans les quinze départements du Sud-Est bien que la cartographie réglementaire du risque « feux de forêt » ait été instituée par la loi du 22 juillet 1987. Cette pression de l'urbanisation ne pourra que s'accroître puisque, selon les prévisions établies en 1997 par la direction de la population et des migrations du ministère chargé des affaires sociales, la façade méditerranéenne accueillerait quelque deux millions de personnes supplémentaires d'ici 2020, la population de Languedoc-Roussillon devant augmenter de 37 %, celle de la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur de 30 %, celles de Rhône-Alpes et de Corse de 22 %.

Il est par ailleurs regrettable qu'ait été abandonné de fait, à partir de 1996, le préfinancement sur les crédits du conservatoire de la

procédure du débroussaillage d'office autour des constructions et le long des routes, dont l'application rigoureuse en région méditerranéenne avait été demandée par une circulaire interministérielle du 15 février 1980. Tout propriétaire doit, en effet, en application du code forestier, débroussailler autour de sa maison sur une profondeur de 50 mètres, qui peut être portée à 100 mètres par le maire ou le préfet. Ce préfinancement, gagé en 1990 par une ouverture de crédit du CFM de 5 MF, n'a jamais trouvé un rythme satisfaisant du fait, notamment, de la fréquence des contestations et des difficultés rencontrées pour localiser les propriétaires ; si bien qu'au début de 1999, des titres de perception pour le remboursement des avances consenties n'avaient été émis qu'à hauteur de 1 642 485 F à leur encontre, que la recette effectivement recouvrée était de 604 612 F et qu'un peu moins de 58 hectares seulement avaient été débroussaillés dans ce cadre.

Or le débroussaillage autour des maisons est primordial. Il traite un facteur essentiel des incendies forestiers car la protection des vies humaines et des bâtiments mobilise prioritairement les forces d'intervention au détriment de celle du massif forestier. Il contribue aussi à rappeler aux propriétaires leur responsabilité qu'aucun effort public, quelle qu'en soit l'importance, ne saurait ni ne devrait suppléer. De nouvelles solutions, plus simples et plus rapides, méritent d'être étudiées pour contraindre ceux-ci à assumer leurs obligations légales en ce domaine.

V. – Une action dont l'efficacité n'a pas été évaluée

Aucune véritable évaluation n'a été faite de l'efficacité des actions financées par le conservatoire. Les statistiques font certes apparaître une réduction des surfaces brûlées chaque année dans le midi méditerranéen. Ainsi, le bilan 1996/1997 établi par les ministères de l'agriculture et de l'intérieur indique que sur les onze années d'application de la stratégie du conservatoire, la superficie moyenne touchée par le feu est de 18 634 ha contre 35 089 ha pour les onze années qui ont précédé. Mais, faute d'analyse suffisamment fine, il n'est pas possible, pour apprécier ce résultat, de faire la part des facteurs imputables respectivement aux conditions climatiques et aux actions du conservatoire. L'absence d'évaluation ne permet pas non plus de rapprocher le coût global de ces actions pour les finances publiques avec la valeur -sans doute très inégale et difficilement mesurable- des superficies forestières incendiées.



Le bilan problématique des actions du conservatoire de la forêt méditerranéenne conduit la Cour à demander que les défauts constatés soient enfin analysés afin que l'ampleur des dangers encourus amène les pouvoirs publics à définir une politique cohérente qui repose sur une coopération de l'État et des collectivités territoriales intéressées.

*Réponse du Ministre de l'Économie, des finances
et de l'industrie*

Sur le montant des crédits alloués et leurs délais de mise en place :

L'État a décidé de mettre en œuvre le dispositif spécifique du conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) à la suite des graves incendies de l'été 1986, inscrivant une dotation de 100 MF au sein d'un chapitre de répartition du ministère de l'agriculture et de la pêche. Le principe de cette dotation n'a ensuite jamais été remis en question mais ses montants ont été ajustés progressivement, en fonction des besoins, des actions déjà menées et des financements locaux existants. Pour cette raison, des équipements qui avaient probablement été surcalibrés en 1987 ont ensuite été remis en cause. Cette dotation a été stabilisée au niveau de 63 MF en 2000 et il est proposé de reconduire ce montant dans le projet de loi de finances 2001. Depuis 1998, cette dotation a été préservée des annulations budgétaires ou même d'une simple mise en réserve de crédits. S'agissant des délais de mise en place des crédits une amélioration significative a pu être constatée lors des récents exercices. Il demeurera toujours, toutefois, un délai incompressible compte tenu des procédures prévues. Le ministère de l'agriculture et de la pêche ne peut en effet saisir la direction du budget qu'après la réunion du Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, aussi transmet-il son projet d'arrêté de répartition en général fin mars ou début avril. La direction du Budget prend alors un arrêté de répartition des crédits dans un délai moyen de 15 jours et les crédits sont à la disposition des services déconcentrés après que l'administration centrale les ait délégués.

Sur l'évaluation de l'efficacité des actions menées :

Si le nombre d'incendies de forêts a effectivement décreu depuis la création du CFM, il est effectivement regrettable qu'aucune étude d'évaluation n'ait pu être réalisée permettant de déterminer la part respective dans cette diminution des incendies, des mesures prises dans le cadre du CFM et de l'évolution des conditions climatiques.

Cependant, le ministère de l'agriculture et de la pêche prépare pour 2001 un projet d'évaluation de l'efficacité de ces mesures, rapportées à leurs coûts et à leurs impacts sur le bilan social, environnemental et économique des incendies de forêt. La direction du budget veillera à prendre en compte les résultats de cette évaluation dans le projet de loi de finances pour 2002, compte tenu notamment des observations de la Cour visant à favoriser les actions de prévention.

Sur l'inscription des actions de prévention dans l'aménagement du territoire et les actions de débroussaillage :

La Cour constate que les mutations de l'activité agricole, l'abandon de certains usages du territoire et l'urbanisation du territoire boisé ont contribué au développement des continuités forestières dans l'arrière-pays méditerranéen et à la multiplication des zones à risque. Elle préconise notamment le renforcement des actions de débroussaillage obligatoire. Cette procédure se trouve améliorée dans le cadre du projet de loi d'orientation sur la forêt, en permettant notamment, une meilleure désignation des espaces concernés, une clarification des pouvoirs respectifs du préfet et du maire et une meilleure harmonisation avec les autres dispositions du code forestier.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

A la suite des importants incendies qui se sont développés au début des années 1980 dans les départements méditerranéens, et durant l'été 1986 en particulier, un comité interministériel a défini de nouvelles orientations à mettre en œuvre dans trois directions :

- le renforcement des actions de prévention. A cette fin, était créé le « conservatoire de la forêt méditerranéenne », chapitre de répartition inscrit au budget du ministère chargé de l'agriculture ;

- l'instauration d'une stratégie d'attaque rapide des incendies, reposant sur la mobilisation préventive des moyens d'intervention, ce

qui permettait aux acteurs de la lutte d'intervenir sans délai sur les départs de feu ;

- le renforcement de la cohésion des actions conduites en matière de prévention et de lutte contre les feux de forêts par l'ensemble des acteurs concernés, grâce à la création d'une délégation à la protection de la forêt méditerranéenne placée sous la responsabilité du préfet des Bouches-du-Rhône, chargé d'animer dans les départements méditerranéens cette politique, et à la création d'un conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne associant représentants de l'État, des élus, des acteurs sociaux-professionnels.

Ces différentes orientations ont constitué des lignes de force pour guider l'action du ministère de l'intérieur pour lequel, le développement d'une politique de prévention ambitieuse permettant de réduire le nombre de feux et d'aménager le terrain constitue un préalable indispensable à la mise en place d'une stratégie de lutte efficace.

A ce titre, le maintien à niveau des crédits de prévention est toujours apparu prioritaire, toute restriction durable de ces ressources ne pouvant à terme que mettre en cause les résultats d'ensemble positifs atteints depuis 1987.

L'affectation de préciput au profit du ministère de l'intérieur, décidée dès la création du conservatoire de la forêt méditerranéenne, ne doit pas être considérée comme constituant une entorse à ce principe, mais comme une contribution à son effort considérable conduit en matière de prévention opérationnelle, en amont de la lutte.

Il s'agit notamment :

- du guet armé aérien qui constitue une part importante de l'activité des avions bombardiers d'eau du ministère de l'Intérieur, puisque, en moyenne, 1.300 heures de vol sont effectuées annuellement dans ce cadre (soit le tiers des vols opérationnels). Ces missions permettent de détecter des feux, et de les traiter sans délais. Ils répondent ainsi à l'un des objectifs recherchés lors de la mise en œuvre du CFM qui était d'améliorer les dispositifs de détection, de surveillance et d'alerte, puisque 10 à 15 % des départs de feu enregistrés durant les campagnes feux de forêts ont été traités dans ce cadre .

Le total des crédits alloués par le ministère de l'Agriculture pour participer aux dépenses de maintenance et aux achats de

carburant rendus nécessaires pour ces activités a été ramenée de 15,8 MF en 1987 (soit près de 16 % du volume du CFM) à 5,5 MF en 2000 (soit moins de 9 % du volume de CFM)

- du quadrillage préventif du terrain assuré, sous l'autorité des préfets, par les services départementaux d'incendies et de secours (SDIS). La mobilisation préventive de sapeurs-pompiers volontaires en période de risques élevés, grâce à laquelle sont prépositionnés des moyens à proximité des massifs sensibles, leur permet tout à la fois de détecter les départs de feux, de limiter les délais d'intervention, mais également de sensibiliser les personnes présentes dans les zones sensibles aux dangers encourus.

S'agissant des financements octroyés au titre de la mobilisation préventive, l'apport du ministère de l'Agriculture est certes passé de 3 MF à 4,5 entre 1987 et le présent exercice, mais il s'agit de crédits reversés ensuite aux SDIS concernés par ces actions qui bénéficient donc aux collectivités territoriales chargées de financer ces dispositifs.

Des progrès significatifs ont été obtenus durant les dernières années dans le cadre de la protection de la forêt contre l'incendie : le nombre de feux est en légère diminution, et les surfaces touchées par le feu sont passées en moyenne annuelle de 35.000 ha à 18.000 ha depuis la mise en œuvre de cette nouvelle politique, le pourcentage de feux parcourant moins de 1 ha passant dans le même temps de 40 % à près de 80 %.

La conduite d'actions complémentaires relevant de la prévention et de la lutte, la variabilité des conditions météorologiques ne permet pas d'évaluer précisément l'impact des mesures financées par le conservatoire de la forêt méditerranéenne dans ces résultats, mais il apparaît indéniable que sans la mise en œuvre d'actions financées sur ce chapitre dans le domaine de l'aménagement du terrain et de la prévision des risques de tels progrès n'aurait pas été atteint.

La modernisation de l'opération statistique Prométhée, grâce à laquelle sera mieux intégrée le niveau des risques dans l'analyse des résultats (y compris à titre rétroactif), permettra de mieux évaluer la réalité des progrès accomplis. Cette évolution apparaît importante, même si l'appréciation de l'efficacité de la politique de défense de la forêt contre l'incendie ne peut se limiter à une seule démarche

statistique et doit s'accompagner de l'intensification du processus de retour d'expérience.

La mise en œuvre d'un système d'informations géographiques (SIG) dédié à la défense de la forêt contre l'incendie, auquel sont parties prenantes les acteurs concernés qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités territoriales, de la prévention ou de la lutte permettra également d'optimiser le suivi des aménagements de terrain programmés par le conservatoire de la forêt méditerranéenne (qui contribue au financement du SIG).

Reste que la recherche d'une coopération et une complémentarité toujours accrue de l'action de l'État et des collectivités locales constitue bien une priorité à laquelle ne peut que souscrire le ministère de l'Intérieur.

Celle-ci est d'autant plus nécessaire que le risque d'incendies de forêts est profondément lié à des problèmes d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de la déprise agricole ou des formes d'urbanisation diffuse dont le règlement ne saurait relever du seul État.

Les efforts consacrés à la protection d'espaces souvent dégradés ne peuvent être fonction de la seule valeur « marchande » des espaces touchés sans mise en cause de la sécurité de nos concitoyens.

Réponse du Ministre de l'Agriculture et de la pêche

Les moyens budgétaires et l'évaluation des actions

Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) a été financé, dès sa création, sur le budget forestier de l'État dont l'évolution des ressources annuelles n'a pas permis de maintenir l'effort consenti entre 1987 et 1992. Cette situation relève d'un choix de politique générale de l'État, visant à réduire le déficit budgétaire.

Cette évolution a pu retarder, mais non pas rendre inefficaces, certaines opérations dans la mesure où la réduction des moyens disponibles s'est accompagnée d'une sévère hiérarchisation des

actions à financer. La stabilisation des moyens budgétaires depuis plusieurs années confirme l'engagement du ministère de l'agriculture et de la pêche dans la protection des forêts contre le risque d'incendie. En accord avec le préfet de la zone de défense Sud, la procédure d'attribution des aides sera modifiée en s'appuyant sur l'établissement de critères d'éligibilité et de suivi des projets fondés sur une logique d'objectifs.

En outre, le ministère de l'agriculture et de la pêche prépare un projet d'évaluation de l'efficacité des mesures financées par le CFM, rapportées à leur coût et à leurs impacts sur le bilan social, environnemental et économique des incendies de forêt. Le cahier des charges de cette évaluation, en cours de rédaction, sera exploité en 2001 et les résultats de cette opération seront pris en compte dès la programmation 2002 des crédits du Conservatoire.

La mise en place des crédits

Dans ce domaine il est indispensable que les crédits du Conservatoire soient mis à la disposition des services déconcentrés dans des délais améliorés et que leur mise en œuvre soit opérée en quasi-totalité au niveau local. Les retenues effectuées au plan national ne constitueront désormais que des exceptions puisqu'en effet la stratégie de prévention des incendies de forêts se conçoit en première analyse au niveau de chaque département, dans le cadre du plan départemental de protection de la forêt contre l'incendie. La programmation générale des crédits du Conservatoire offrira, en conséquence, aux opérations départementales une place prépondérante.

En ce qui concerne le ministère de l'agriculture et de la pêche, la seule retenue a priori prévisible au plan national se limite actuellement au financement des travaux du groupement d'intérêt scientifique « feux de forêt », au sein duquel le préfet de la zone de défense Sud est représenté.

Ce groupement, constitué à l'initiative du ministère de l'agriculture et de la pêche en 1998, permet d'orienter une politique de recherche mieux ajustée aux besoins des acteurs de terrain. Il facilite ensuite le transfert des connaissances et leur mise en pratique, ce qui devrait diminuer l'adoption trop rapide de techniques ou d'outils onéreux non totalement validés. Ce prélèvement « recherche » est donc destiné à accompagner cet effort et à apporter des éléments

d'aide à la décision, en matière d'opérations à soutenir par le Conservatoire.

La programmation des crédits du Conservatoire est préparée sous l'autorité des préfets de département, dès que sont exploitables les retours d'expérience des événements de l'année précédente, de sorte que le projet de répartition des crédits est présenté par le ministère de l'agriculture et de la pêche au ministère chargé du budget avant la fin du premier trimestre. A partir du moment où les crédits sont disponibles sur le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, les délégations sont réalisées dans les meilleurs délais possibles. Des consignes seront données aux services déconcentrés de toujours engager comptablement les opérations retenues pendant l'année même de leur approbation.

Les contraintes de complémentarité des crédits de prévention de l'État avec ceux des collectivités territoriales seront assouplies, sans pour autant renoncer au principe du croisement lui-même, qui exprime la volonté des collectivités, largement vérifiée, de s'engager dans la prévention des incendies de forêt. Ce croisement sera contrôlé globalement au niveau de chaque programme régional ou départemental. Toutefois, il n'est pas nécessaire de rechercher systématiquement un financement croisé pour chacun des projets retenus. A titre d'exemple, des axes d'intervention aussi vastes que l'équipement et l'aménagement, ainsi que la surveillance des massifs forestiers, peuvent permettre aux différents partenaires bailleurs de fonds d'identifier des domaines préférentiels d'intervention complémentaires les uns avec les autres, sous réserve de cohérence avec les orientations du plan départemental de protection de la forêt contre l'incendie.

Les opérations qui n'auront fait l'objet d'aucun début d'exécution, deux années après leur approbation, seront annulées de plein droit et les crédits correspondants seront remis à la disposition du préfet de la zone de défense Sud, qui dispose de la faculté d'en assurer la reprogrammation immédiate à l'intérieur d'un même chapitre budgétaire.

Il est, à cet égard, possible d'éviter le recours à cette solution extrême, dans la mesure où les services déconcentrés ont la possibilité, à tout moment, de proposer des ajustements de programmation au préfet de zone. Cette possibilité permet la valorisation de crédits accidentellement libérés et leur affectation à d'autres opérations présentant un caractère d'urgence.

La situation des équipements

Le Conservatoire a permis, depuis 1987, la création d'équipements de terrain parfois excédentaires. Il convient donc d'en vérifier la finalité et la pertinence stratégique puis de rechercher la pérennité de ceux qui sont à maintenir. Cette sélection des équipements continuera d'être opérée à partir du guide de normalisation édité en 1997 sous l'autorité du préfet de zone. Leur maintenance régulière sera facilitée par l'existence, dans chaque département, d'un système d'information géographique dont les données exploitées par les services en charge de la prévention sont échangeables entre eux dans le cadre d'accords écrits.

La question du statut juridique des équipements de prévention qui ne sont pas installés sur des terrains publics ou soumis au régime forestier demeure une priorité. Les solutions à mettre en œuvre sont complexes et doivent s'appuyer préalablement sur l'identification cadastrale précise des objets à préserver. Compte tenu de la vocation du Conservatoire de soutenir les actions difficiles à financer à partir des lignes budgétaires classiques du budget de l'État, la clarification et la protection du statut des équipements de prévention, et tout particulièrement celles des pistes de première catégorie au sens du guide zonal de normalisation, seront prioritairement aidées.

Les modifications apportées au code forestier dans ce domaine par le projet de loi d'orientation sur la forêt, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, sont de nature à lever certains obstacles rencontrés. La servitude de passage et d'aménagement, instaurée par l'article L.321-5-1 du code forestier, sera renforcée et précisée sur plusieurs points. Il sera désormais indiqué à qui profite la servitude. L'objet de la servitude ne portera plus seulement sur la continuité des voies de défense contre l'incendie mais concernera également la pérennité des itinéraires. La servitude s'étendra également à l'établissement, des équipements de protection et de surveillance (coupures de combustibles, points d'eau, vigies). Enfin, son assiette sera élargie pour tenir compte de l'évolution des gabarits des engins de lutte.

La prise en compte des actions de prévention dans l'aménagement du territoire

La déprise agricole observée a pour effet l'émergence d'une continuité spatiale entre les massifs forestiers, favorisant les risques

de grands incendies difficiles à combattre en raison de facteurs propices à la propagation du feu. Les moyens du conservatoire ne permettent pas, à eux seuls, d'inverser une tendance qui résulte d'un fait de société s'accompagnant d'effets sur l'occupation et la mise en valeur de l'espace.

Il est pour autant nécessaire d'identifier toutes les actions susceptibles d'entraver cette extension des friches, que ce soit par un cloisonnement stratégique bien raisonné des massifs forestiers ou par la remise en valeur d'espaces temporairement abandonnés grâce à des opérations de brûlage dirigé, suivies d'une remise en exploitation agricole ou pastorale.

Les financements nécessaires doivent prioritairement mobiliser les moyens classiques de la politique agricole (aides des organisations communes de marché, aides agri-environnementales et contrats territoriaux d'exploitation...). Si cela apparaît stratégiquement justifié, ils seront combinés avec un soutien ponctuel du Conservatoire dans le cadre de ses règles d'éligibilité.

Pour ce qui concerne la gestion spatiale des interfaces forêt-urbanisme, la circulaire interministérielle du 28 septembre 1998 a invité les préfets de département à engager la réalisation de plans de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt (PPRif). Elle annonçait, à cet effet, la mise à leur disposition d'un guide méthodologique spécifique. La mise au point plus difficile que prévue de ce document, qui se traduira par sa diffusion prochaine, est l'une des raisons du retard pris par la plupart des départements dans l'engagement de la procédure.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche est par ailleurs totalement convaincu de la nécessité et de l'urgence à développer la cartographie réglementaire du risque de feux de forêt. La circulaire conjointe du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 2 juillet 1999 relative au concours du Conservatoire pour l'élaboration des PPRif traduit la volonté de mettre en œuvre de façon raisonnée des plans de prévention pour les communes qui le justifient. Le financement par le Conservatoire d'atlas départementaux des zones exposées à l'aléa feux de forêt exprime explicitement cette orientation. Le ministère de l'agriculture et de la pêche, en étroite relation avec le préfet de zone, veillera à ce que les 15 départements de la zone soient couverts par ces atlas départementaux au plus tard au titre de la programmation 2001 du Conservatoire.

La procédure du débroussaillage obligatoire

L'expérience du préfinancement, sur les crédits du Conservatoire, de la procédure du débroussaillage obligatoire démontre que l'application des textes qui régissent cette obligation doit être largement déléguée au plan local, le préfet appuyant les prérogatives dont disposent aujourd'hui les maires. La mise en œuvre efficace du dispositif dépend, tout d'abord, de la connaissance précise des points noirs ou « poudrières » et, plus généralement, des zones d'habitat exposées au risque. Elle repose ensuite, sur l'information et sur la sensibilisation des propriétaires, et enfin sur la sanction des manquements à la loi.

Les forces de police et de gendarmerie peuvent, à cet effet, recevoir le concours des patrouilles forestières de surveillance qui ont le devoir d'entretenir des contacts étroits avec les populations riveraines des massifs boisés. Le mandat de ces patrouilles forestières pourra, dans ce cadre, être prolongé au-delà de la période de surveillance à haut risque et intégrer des missions spécialisées dans l'identification des bassins d'habitat particulièrement exposés au risque d'incendie. Le contact avec les propriétaires ainsi que le constat des infractions devra persister après les campagnes de sensibilisation.

Par ailleurs, les modifications apportées au code forestier par le projet de loi d'orientation sur la forêt, visent prioritairement à améliorer la mise en œuvre du débroussaillage obligatoire. Il est recherché une plus grande cohérence et une plus grande synergie des obligations sur les espaces où les risques sont les plus forts, quitte à limiter ceux-ci en les définissant mieux. Ces nouvelles dispositions s'accompagnent d'une clarification du rôle des autorités publiques vis-à-vis du risque d'incendie de forêts afin qu'il soit davantage pris en compte.

Les modifications législatives prévoient, en particulier, une meilleure désignation des espaces auxquels les obligations s'appliquent, une clarification des pouvoirs respectifs du préfet et du maire, une articulation plus complète entre les dispositions du code forestier et celles des PPRif. Ces modifications servent également à faciliter les interventions des communes ou de leurs groupements, tant dans les équipements de protection de massifs boisés (éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée) que dans la réalisation du débroussaillage de protection des habitations et des installations (habilitation à effectuer ou à faire réaliser les travaux).

Réponse de la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement

Les conclusions du rapport public annuel de la Cour des comptes, en ce qui concerne le conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM), relèvent le désengagement progressif de l'État dans le conservatoire, des retards dans la répartition, la mise en place et l'utilisation des crédits, l'absence d'entretien des équipements créés, la nécessité de prendre en compte la prévention des incendies de forêts dans l'aménagement du territoire et l'absence d'évaluation des actions du conservatoire.

La Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) ainsi que la programmation et la gestion de la ligne budgétaire correspondante étant sous la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche, je concentrerai ma réponse sur les deux derniers points.

Prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire

Je partage largement l'avis de la Cour sur la nécessité d'accélérer la prise en compte du risque incendies de forêts dans l'aménagement du territoire, face, d'une part à la déprise agricole et donc à l'extension des surfaces forestières et, d'autre part, à l'augmentation de la pression d'urbanisation et au mitage progressif des massifs de ces régions.

Pour ce faire l'outil à privilégier est le Plan de prévention des risques (PPR). Le premier PPR incendies de forêts a été approuvé sur la commune d'Auribeau-sur-Siagne en avril 2000. Mes services ont coordonné la rédaction d'un « guide méthodologique pour la réalisation des PPR incendies de forêts » en relation avec le ministère chargé de l'agriculture, le ministère chargé de l'équipement ainsi que le ministère de l'intérieur. Ce guide est en cours de publication.

Actuellement, des PPR incendies de forêts ont été prescrits et sont en voie de réalisation sur 105 communes. La programmation du développement des PPR à 5 ans prévoit que 150 communes seront couvertes par un PPR incendies de forêts à l'horizon 2003 et près de 400 communes à l'horizon 2005.

Évaluation de l'action du conservatoire de la forêt méditerranéenne

Cette évaluation me semble nécessaire et je demande à mes services de se rapprocher de ceux du ministre chargé de l'agriculture afin de préparer une évaluation conjointe des actions du conservatoire. Il est en effet important de resituer l'évaluation des actions de Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) menées via le CFM dans la perspective plus large de la politique de prévention du risque incendies de forêts dans son ensemble.

2

L'entretien du réseau routier national

Emprunté quotidiennement par la majorité des usagers de la route, le réseau routier national non concédé, constitué de quelque 31 000 km de routes nationales et de 21 000 ouvrages d'art, est entretenu, sous la responsabilité de la direction des routes du ministère de l'équipement, des transports et du logement, par les 100 directions départementales de l'équipement (DDE), pour un coût supérieur à 3,5 MdF (533,57 millions d'euros) en 1999.

La Cour a décidé d'examiner la politique d'entretien routier, dont elle avait déjà constaté les carences, à l'occasion de ses rapports publics antérieurs consacrés aux infrastructures routières. Elle a mené une enquête sur pièces et sur place, auprès de l'administration centrale et de seize DDE¹³⁴, représentant avec près de 20 % du linéaire total du réseau, un ensemble varié et significatif.

Les résultats de ce contrôle révèlent que l'entretien du patrimoine routier n'a jamais fait l'objet d'une politique définie par un texte stratégique et qu'au demeurant l'arbitrage public entre les investissements en voies nouvelles et la maintenance de l'existant s'est opéré au détriment de cette dernière.

Les conséquences, sur l'état du réseau et des équipements, sont pour le moins inquiétantes, le risque futur pour les finances publiques s'en trouvant accru.

De surcroît, la définition et la mise en œuvre d'une politique cohérente de l'entretien et de l'exploitation de la route rencontrent des obstacles. Ainsi, l'action de l'État n'est pas suffisamment coordonnée avec celle des départements à l'action desquels, dans le domaine de la voirie routière, la Cour a consacré en 1998 un rapport

¹³⁴ Corrèze, Côtes d'Armor, Creuse, Finistère, Gironde, Guadeloupe, Ile-et-Vilaine, Isère, Morbihan, Nièvre, Nord, Réunion, Seine-Saint-Denis, Val de Marne et Var.

particulier. En outre, au sein du ministère de l'équipement, des transports et du logement, la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières mènent parfois des opérations divergentes.

Le budget de l'entretien routier est lui-même mal structuré tandis que les besoins restent insuffisamment précisés.

Enfin, les moyens financiers consacrés à l'entretien routier ne suffisent pas pour éviter la dégradation du patrimoine tandis que les effectifs chargés de ce service public régressent et que s'avère la vétusté des équipements immobiliers.

L'enquête de la Cour souligne la nécessité d'une réflexion globale sur la politique d'entretien routier afin que soit déterminée une stratégie publique à la hauteur d'enjeux qui concernent non seulement la sauvegarde du patrimoine de l'État mais avant tout la sécurité et le confort des usagers de la route.

Le réseau routier national géré directement par l'État, constitué au 1^{er} janvier 1999 de 28 749 km de routes nationales et de 2 268 km d'autoroutes non concédées, soit un linéaire total de 31 017 km, comportant plus de 21 500 ouvrages d'art, représente un patrimoine d'une valeur estimée en 1998 à 810 MdF par le ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Ce réseau, qui irrigue l'ensemble du territoire national, comprend des axes routiers parmi les plus empruntés par les usagers de la route : RN 4 vers l'Est, RN 7 vers le Sud, RN 20 vers le Sud-ouest, par exemple.

L'entretien de ce patrimoine et son exploitation ont toujours été une des missions essentielles du ministère chargé de l'équipement et de ses services déconcentrés. Cette tâche est assurée par la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières ainsi qu'au plan local, par les directions départementales de l'équipement (DDE), dont les 1 300 subdivisions et les 4 000 centres d'exploitation sont répartis sur l'ensemble du territoire.

La figure symbolique du « cantonnier » a longtemps représenté l'expression la plus visible de ce service public, qui est d'assurer l'entretien et la réparation des chaussées et des ouvrages d'art, le traitement des dépendances (fauchage des accotements, nettoyage des

bas-côtés, curage des fossés), la maintenance des équipements (éclairage des tunnels) mais aussi l'exploitation du réseau (viabilité hivernale, interventions sur accident).

La fonction « entretien du patrimoine » est ainsi une composante fondamentale de la politique routière de l'État dont l'investissement, c'est à dire la construction de voies nouvelles, représente une autre action essentielle.

Or, à l'occasion de plusieurs de ses contrôles, la Cour a constaté que depuis de nombreuses années, la priorité a été donnée au développement du réseau au détriment de sa maintenance. La juridiction a fait ce constat à l'occasion de ses deux rapports publics particuliers sur « la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national » (1992) et « la politique autoroutière française » (1999).

En 1992, la Cour relevait que la priorité donnée, conformément aux schémas directeurs, à la création d'infrastructures de rase campagne sous la forme de concessions ou de liaisons retenues dans les contrats de Plan État-régions avait conduit à négliger l'entretien du réseau non concédé. Elle constatait le caractère limité des capacités d'action du budget de l'entretien dans un contexte de complexité croissante des interventions et soulignait enfin que l'évolution insuffisante des dotations conduisait inéluctablement à une diminution des services offerts aux usagers et à la détérioration du patrimoine routier national.

Le rapport de 1999 rappelait que « compte tenu des priorités accordées à l'investissement, l'effort accompli pour entretenir le réseau national non concédé a été particulièrement affecté depuis 1988 ». Il constatait cependant un infléchissement très récent de la politique routière en faveur d'une meilleure prise en compte de l'entretien du réseau.

I. – La priorité donnée aux investissements sur la maintenance du patrimoine

A. – L'insuffisante prise en compte de l'entretien

1°) L'entretien du réseau routier national ne fait l'objet d'aucun document qui définisse une politique en ce domaine.

Le texte de référence en matière routière, dénommé « schéma directeur routier national », prévu par un décret du 17 juillet 1984 et approuvé par un décret du 1^{er} avril 1992, est en pratique un schéma de développement des routes nationales hors agglomération. Il ne comporte que quelques éléments en forme de vœux sur la rénovation, l'entretien et l'exploitation bien que le décret du 17 juillet précité dispose que « les caractéristiques et conditions essentielles de fonctionnement des infrastructures » doivent figurer, entre autres, dans les schémas directeurs d'infrastructures (Titre III, article 16).

Alors qu'une stratégie d'entretien est nécessairement liée à une vision de long terme, fondée sur la définition d'objectifs clairs, l'action en matière d'entretien routier n'est précisée que par de simples circulaires ministérielles annuelles, reposant sur un mode spécifique de classement des routes qui distingue dans l'ordre décroissant du trafic, les voies rapides urbaines (VRU), les voies à caractère autoroutier (VCA), les grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT), les routes nationales de liaison (RNL) et les routes nationales ordinaires (RNO).

Les dotations budgétaires sont ensuite déduites de ce classement. Elles sont le résultat d'un arbitrage entre un niveau d'entretien optimum, dit « souhaitable » et les disponibilités budgétaires qui déterminent un niveau « possible ». Ce dernier est égal ou proche du niveau « souhaitable » pour les voies rapides urbaines et voies à caractère autoroutier soit environ 4 000 km de linéaire, c'est à dire 15 % du réseau, mais reste très éloigné de l'optimum pour les routes nationales de liaison et les routes nationales ordinaires qui représentent près de 21 500 km de linéaire, soit environ 70 % du réseau.

L'enveloppe de crédits d'entretien de chaque DDE est ensuite déterminée en fonction des types de routes nationales existant dans le département. Elle résulte de la multiplication de la dotation en francs au mètre carré par le linéaire total de chaque catégorie.

Les circulaires annuelles, qui sont le moyen de pilotage des ressources allouées aux DDE, ne se fondent donc pas sur les besoins réels en entretien.

2°) Les projets d'infrastructures nouvelles omettent de prendre en considération les besoins financiers relatifs à l'entretien.

Les méthodes d'évaluation, utilisées comme outils d'aide à la décision d'investissement, telles qu'elles ont été prévues par une

circulaire ministérielle du 20 octobre 1998, ne constituent qu'un cadre de présentation théorique. Elles ne tiennent compte des dépenses d'entretien et d'exploitation qu'à travers des moyennes et non selon l'estimation des dépenses propres à chaque projet. Elles distinguent les dépenses d'entretien courant de celles de renouvellement et font apparaître, au titre du coût global de l'investissement, un montant qui ne comprend pas les premières.

Parce qu'ils développent des scénarios plutôt qu'une prévision réaliste des dépenses, ces modes de calcul ne peuvent aider les DDE à établir, au vu d'un projet donné, leur besoin supplémentaire en entretien.

3°) Les textes relatifs à l'élaboration et à l'instruction des dossiers d'investissement prévoient que l'entretien sera pris en compte dans la phase d'avant-projet sommaire (APS), l'impact des choix de conception sur les moyens en entretien étant explicité.

Au stade dit des études de projet, consécutives à la déclaration d'utilité publique, le « sous-dossier entretien », établi avec le responsable de la gestion des routes de la DDE, devrait préciser les points à considérer dans la maintenance et le coût des diverses interventions. En fait, la Cour a constaté à plusieurs reprises lors de ses contrôles sur place que les dossiers d'APS ne contenaient pas de dossiers d'entretien ou qu'ils se bornaient à chiffrer les disponibilités financières.

De même, les projets de définition générale sont très insuffisants : au plus y trouve-t-on un rapide survol des équipements prévisibles sans valorisation ni approche du besoin ultérieur, les seuls coûts kilométriques évoqués étant ceux de la dotation budgétaire théorique, calculée sur la base des circulaires annuelles de la direction des routes.

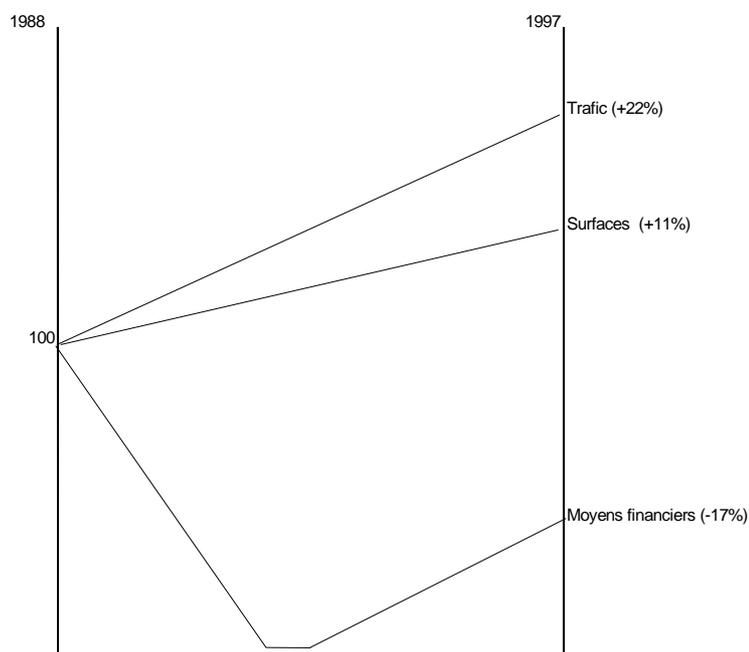
4°) Contrairement au dispositif prévu, les services chargés de l'entretien, au demeurant considérés comme peu prestigieux au sein des DDE, ne sont pas associés à l'élaboration des décisions d'investissement dont ils découvrent parfois le coût en entretien lors de la mise en service. Le défaut de dialogue entre les services chargés de l'entretien et ceux qui se consacrent aux infrastructures nouvelles est encore aggravé par la localisation de ces derniers à proximité des chantiers de construction éloignés du siège de la DDE.

5°) Les contrats de plan ne prennent en compte l'entretien routier que de façon limitée : dans la cadre du XIème Plan, seuls les

aménagements de sécurité ont été cofinancés dans certaines régions. La question de l'extension des contrats de plan aux actions d'entretien lourd n'est quasiment pas traitée alors que, pour un réseau arrivé à maturité, l'entretien a une importance au moins aussi grande que l'investissement.

6°) Les moyens financiers consacrés à l'entretien se sont réduits de 1988 à 1997. Après avoir baissé de 29 % jusqu'en 1992, les crédits programmés en 1997 soit 3,2 MdF pour l'agrégat « entretien » représentaient encore un montant inférieur de 17 % à celui de 1988. Pendant la même période, les surfaces à entretenir ont augmenté de 11 % et le trafic s'est accru de 22 % ce qui, s'agissant de la circulation des poids lourds, comporte des conséquences dommageables pour les chaussées.

Évolution du trafic, des surfaces et des moyens financiers en pourcentage entre 1988 et 1997



Cette évolution traduit une priorité donnée aux investissements par rapport à la maintenance du patrimoine routier : en 1988, l'entretien représentait 28,2 % du budget « routes » exécuté contre 20,2 % en 1997. Les ressources destinées à financer les actions d'entretien lourd, réhabilitations et renforcements, se sont notamment taries. En francs valeur 1997, la décroissance des dotations par rapport à 1988 est de 11,4% pour l'entretien courant, de 3,1 % pour le renforcement des ouvrages d'art mais de 79,2 % pour les réhabilitations et les renforcements des chaussées.

La Cour a néanmoins observé une inflexion positive des moyens consacrés à l'entretien routier dans les lois de finances pour 1998, 1999 et 2000. Mais cet infléchissement ne compense pas pourtant les insuffisances du passé. Les prémices d'une réflexion interne au ministère sur l'arbitrage entre développement des infrastructures et maintenance, sont également perceptibles mais demandent confirmation.

B. – Les conséquences de la sous-estimation de l'entretien

Ainsi que les données suivantes recueillies en 1998 le confirment, le processus de dégradation du réseau routier national est engagé.

Pour les chaussées, 22 % du réseau souffre de graves dégradations. Mais alors que ce chiffre atteint 11 et 12 % pour les voies rapides urbaines et les voies à caractère autoroutier, pour celles qui n'ont pas bénéficié du plan de renforcement réalisé entre 1969 et 1988, le pourcentage s'élève à 48,5 % pour les routes nationales de liaison non renforcées et plus de 39 % pour les routes nationales ordinaires non renforcées.

1°) En effet, les routes nationales non renforcées sont particulièrement délaissées, avec un taux de couverture des besoins budgétaires en entretien de 5,5 % en 1997. Certaines routes sont dans un état réellement médiocre. La stratégie d'entretien préventif a dû être abandonnée faute de moyens financiers. Seules des dépenses curatives sont encore effectuées. Plusieurs DDE ont réaffecté une partie de leur dotation prévue pour d'autres types de voies à ces routes qui n'ont parfois pas fait l'objet de travaux depuis 20 ans.

Dans la Creuse, la chaussée non renforcée de la RN 141 est en fort mauvais état : la dotation théorique corrigée est de 3 000 francs au kilomètre soit 249 000 francs pour un linéaire de 83 km, nettement

insuffisante pour entretenir cette ancienne route départementale reclassée en route nationale en 1991. Ce montant correspond à la réalisation d'un enduit superficiel selon une période de retour de 25 ans environ : en conséquence, l'entretien préventif a laissé place à de simples réparations localisées.

En Gironde, les moyens affectés aux routes nationales ordinaires sont supérieurs aux dotations « théoriques » : les comptes rendus d'activité montrent que la DDE a « réaffecté » une partie de ses ressources pour pallier des moyens insuffisants.

Dans le Var, les routes nationales ordinaires (RNO) sont sacrifiées. L'absence d'entretien préventif aura pour effet de renchérir les coûts lorsqu'une réhabilitation totale sera devenue inéluctable.

Dans ce département, la RN 98 (Hyères - Cogolin) a ainsi dû faire l'objet d'une demande d'investissement dans le cadre du XII^{ème} Plan, pour un montant de 600 MF.

S'agissant d'une autre RNO, reliant St Maximin à la limite des Bouches-du-Rhône (RN 560), la DDE a dû « prélever » sur la dotation globalisée des autres voies car la couche de roulement n'avait pas été renouvelée depuis 1974. Cette voie classée RNO - car y passent peu de poids lourds - dessert une agglomération (Saint-Maximin) qui est devenue la « grande banlieue » de Marseille.

Enfin, une troisième RNO (RN 97 en sortie de Toulon) fait l'objet d'un projet de déclassement vers la voirie départementale : mais ce transfert est suspendu à une remise en état préalable qui coûterait 20 MF, pour 10 km de tapis endommagé au niveau de la structure.

Dans le département du Val de Marne, la politique d'entretien routier est largement inadaptée à la réalité. En effet, les règles de calcul théorique de la dotation, par application des ratios de la direction des routes, ont conduit en 1997 à allouer une enveloppe de 56 MF pour les voies rapides urbaines (VRU) et 6 MF pour les routes nationales. Or la DDE est contrainte d'accorder un montant de 15 MF aux routes nationales, au détriment des VRU, car une bonne partie d'entre elles, quoique fortement sollicitées, n'ont pas fait l'objet de travaux depuis 20 ans.

Selon la direction des routes, pour l'ensemble du pays, 7 000 km de RNO non renforcées sont menacés en cas d'hiver particulièrement rigoureux.

2°) Les crédits alloués aux dépendances et aux équipements sont structurellement inférieurs aux besoins, ce qui au plan local entraîne de sérieuses difficultés. La Cour a notamment relevé les déficiences du suivi phytosanitaire des arbres, les lacunes du débroussaillage dans les départements exposés aux feux de forêt ou encore les risques liés à l'insuffisance des protections contre les chutes de pierre. La gestion des tunnels pose aussi de réelles difficultés aux services, les dotations budgétaires calculées par le centre d'études des tunnels (CETU), ne répondant pas toujours aux réalités locales.

En effet, les crédits alloués aux dépendances diminuent selon le classement des voies, comme cela est le cas pour les chaussées. Le tableau suivant présente le montant des dotations « dépendances et équipements » par type de voie ¹³⁵ en 1997 :

Dotations budgétaires KF/km	VRU	VCA	GLAT 2, 3, 4 voies	GLAT 2x2 voies	RNL 2, 3, 4 voies	RNL	RNO 2, 3, 4 voies	RNO 2x2 voies	Bretelles
Souhaitables	280	48	23	23	23	23	17	17	7
Disponibles	183,5	35	17	21	17	21	9	11	5

Les dotations, étant structurellement inférieures aux besoins, cette situation entraîne de graves difficultés.

Dans le département de la Gironde, les dépenses liées à l'éclairage public représentent une charge considérable pour la DDE : la rocade de Bordeaux longue de 45 km et qui comporte 29 échangeurs est entièrement à la charge de l'État. Le coût de son éclairage représente 4 MF par an, sur une dotation globale qui est en moyenne de 45 à 47 MF. Une telle charge influe sur l'entretien courant : niveau de service diminué pour le fauchage, nettoyage espacé des aires de repos.

Dans le Nord, la gestion des arbres pose un difficile problème : alors qu'une circulaire de 1989 prescrit un suivi phytosanitaire rigoureux, la DDE est dans l'impossibilité de mener une politique préventive de contrôle, au risque de contentieux en cas de chute des plantations.

¹³⁵ VRU : voies rapides urbaines ; VCA : voies à caractère autoroutier ; GLAT : grandes liaisons d'aménagement du territoire ; RNL : routes nationales de liaison ; RNO : routes nationales ordinaires.

Dans le Var, l'importance accrue de l'entretien des dépendances et équipements est soulignée par la DDE : dans ce département exposé aux feux de forêts, faute de moyens correspondants, l'obligation juridique de débroussailler ne peut être satisfaite : sur la RN 98 (Hyères - Cogolin), la dotation de 9 francs au kilomètre par an ne permet pas, en effet, de respecter les prescriptions réglementaires.

Dans le département du Val de Marne, la mission d'inspection générale territoriale du ministère chargé de l'équipement relevait en 1995 que :

- sur un besoin total d'environ 15 MF soit 10 MF de fonctionnement et 5 MF pour l'entretien des installations, le déficit annuel de l'éclairage public dépassait 10 MF : la DDE devait cette somme à EDF qui avait assigné l'État en justice ;

- s'agissant des plantations d'alignement, la DDE n'entretenait pas systématiquement les 2 800 arbres souvent vieux et malades.

Le département de la Réunion se caractérise par une climatologie particulière et la présence de falaises abruptes dominant la principale route nationale appelée « route du littoral ». Les moyens de la « dotation globalisée » ne permettent pas de réaliser les travaux de protection de nature à éviter des accidents, en cas de chute de pierres, aux heures d'encombrement à l'entrée de Saint-Denis.

La gestion des tunnels pose aussi de réelles difficultés aux services déconcentrés. Les circulaires annuelles de la direction des routes prévoient, certes, de prendre en compte ces équipements mais les dotations calculées par le CETU ne permettent pas toujours de faire face aux besoins.

Ainsi en Corrèze, le tunnel de Cornil situé sur la RN 89 entre Brive et Tulle est doté à hauteur de 200 000 F alors que les besoins ont été estimés à 320 000 F par la DDE. En outre, alors que la réglementation exige qu'une batterie-onduleur fonctionne dans le tunnel pour garantir le maintien d'une partie de l'alimentation électrique, ce matériel est en panne : la réparation évaluée à 120 000 F est jugée trop onéreuse, au regard des moyens disponibles.

3°) La politique d'entretien des ouvrages d'art, notamment des ponts, ne semble pas à la hauteur des enjeux. Au plan national, les dotations budgétaires ne couvraient que 35 % des besoins en 1997.

Si la politique de la direction des routes traite normalement en priorité les ouvrages les plus dangereux, les enquêtes d'image qualité

des ouvrages d'art (IQA), qui sont des évaluations très précises de l'état du patrimoine d'ouvrages d'art, pilotées par la direction des routes, révèlent qu'une proportion significative d'entre eux n'est pas dans un état satisfaisant.

L'entretien des ouvrages d'art au niveau local dépend de la programmation établie par la direction des routes : il s'agit d'une politique curative, si l'on excepte les programmes annuels d'entretien et petites réparations d'ouvrages d'art. En effet, la programmation est faite à partir des désordres constatés.

Or, les moyens ne semblent pas à la mesure des besoins pour certains départements urbains.

Dans le département de Seine-St-Denis, les ouvrages d'art subissent une fatigue accélérée des joints de chaussée et des appareils d'appui : la DDE s'interroge sur le « calibrage » des dotations et leur adaptation à la spécificité de l'entretien routier en milieu urbain dense.

Dans le Val de Marne, l'enquête IQA révèle une situation préoccupante : sur 323 ouvrages, 68 % présentent des désordres substantiels : 60 d'entre eux nécessitent des réparations urgentes car ils menacent la sécurité des usagers. 130 autres ouvrages présentent des désordres qui affectent leur structure.

Avec 14 % des ouvrages d'art en état « médiocre » ou « mauvais » en moyenne nationale, une « pointe » à 68 % dans le Val de Marne et des dotations budgétaires qui couvrent 35 % des besoins, la situation des ouvrages d'art et notamment des ponts apparaît préoccupante. S'il n'est pas possible de quantifier des risques pour la sécurité des usagers, la politique de la direction des routes étant en principe de traiter en priorité les ouvrages les plus dangereux, il y a matière à s'inquiéter de l'insuffisante considération apportée à cette question.

4°) Enfin, avec un taux de couverture d'un peu plus d'un tiers en 1997, des réhabilitations et renforcements de sections de voies dont l'état exige un « entretien lourd » ne peuvent être réalisées.

Dans le département du Nord, l'autoroute A 25 (Lille-Dunkerque) est structurellement dégradée : la réhabilitation des 75 km de la chaussée, construite en béton nécessite de mobiliser 300 MF : ce montant est supérieur à la dotation budgétaire consacrée aux « réhabilitations et renforcements » pour toute la France en 1997 soit

250 MF. La dotation « chaussées » de la DDE pour l'entretien « préventif » annuel s'élève, quant à elle, à 45 MF.

En Gironde, les crédits de réhabilitation mis en place se sont élevés à 16,5 MF au cours de la période 1993-1997 : or, la DDE avait été invitée par la direction des routes en 1993 à élaborer un avant-projet sommaire de « programme de réhabilitation » touchant les chaussées, les équipements et les protections phoniques sur les voies rapides urbaines. Ce projet avait été chiffré à 338 MF.

Dans le département du Val de Marne, deux opérations de réhabilitation ont permis la réfection complète de la couche de roulement sur l'A 6a et l'A 86 entre 1995 et 1997. Pour autant, les besoins de réhabilitation sont estimés à 150 MF et la note I.Q.R.N., qui est un « indice » représentant l'état de la chaussée, chute rapidement de 1993 à 1996.

Les réhabilitations et renforcements non réalisés sont donc considérables dans tous les départements.

5°) Compte tenu de la dégradation des chaussées et ouvrages d'art et de l'accroissement des coûts de réhabilitation, le risque est grand pour l'État, comme le montrent les exemples relevés par la Cour, de devoir rattraper dans des proportions significatives le sous-entretien du passé. A cet égard, il faut rappeler qu'entre 1969 et 1988, en application du plan dit « des renforcements coordonnés », celui-ci a dû consacrer plus de 20 MdF à remettre en état le réseau dont l'entretien avait été antérieurement négligé.

II. – Le défaut de cohérence de la politique publique de la route

A. – L'absence de complémentarité entre la politique de l'État et celle des collectivités territoriales

1°) La classification des routes est domaniale. Ainsi, le régime de propriété d'une route est le critère qui permet d'identifier le maître d'ouvrage et, par là, le responsable – État, département, commune – de l'investissement ou de l'entretien et à qui incombe d'en supporter les charges.

Une telle approche présente cependant le risque de conduire à considérer que l'usage et l'entretien des routes diffèrent selon leur

propriétaire alors que les voies qui ont des fonctions comparables requièrent le même type d'entretien et d'exploitation.

Si on se réfère uniquement au régime domanial, rien n'oblige en effet à harmoniser entre le réseau national et départemental les signalisations ou les dispositifs de retenue, ni même, dans le domaine de la gestion de la route, à organiser de manière identique les opérations de délestage ou de viabilité hivernale. Les quelques expérimentations entreprises avec des collectivités territoriales volontaires, pour assurer une meilleure gestion de la sécurité sur certains itinéraires, n'ont concerné qu'une très faible partie du réseau.

La dispersion des compétences et l'absence d'une typologie générale des voies départementales ou communales ont pour conséquence que les routes importantes peuvent n'être pas traitées de la même manière bien qu'elles aient la même utilité et supportent des trafics équivalents.

2°) La répartition des compétences entre l'État et les départements reste inachevée. La Cour a constaté, dès son rapport public particulier de 1992, qu'une part significative du réseau de la voirie nationale n'a pas véritablement d'intérêt national et échappe aux préoccupations de la direction des routes. La juridiction avait suggéré que soit menée une réflexion sur l'intérêt de concentrer les financements de l'État au profit des itinéraires de transit national et communautaire.

Une forte proportion du patrimoine routier national non structurant voit en effet son entretien préventif différé. Mais la politique de déclassement, dont l'objectif est de remettre ces voies aux départements, est actuellement très ralentie, faute des moyens financiers qui permettraient de transférer en bon état les routes assurant une desserte locale.

3°) Au-delà du régime de domanialité, il est anormal que le réseau routier dans son ensemble n'obéisse pas à une réelle cohérence fondée sur le trafic et le rôle fonctionnel des routes. Des normes techniques communes à l'État et aux départements n'ont pas été définies et malgré quelques expériences limitées de coopération, le savoir-faire et des outils tels que les images qualité ne sont que faiblement partagés. Leur confinement au seul réseau national est critiquable.

B. – L'éclatement de la gestion de la politique de la route au niveau de l'État

1°) Entretien et exploitation, notions que, du reste, les logiciels de suivi de l'activité des DDE ne distinguent pas clairement, constituent les deux faces d'une même politique qui répond à deux objectifs : conserver le patrimoine et garantir sécurité et confort à l'utilisateur. Par exemple, les opérations les plus élémentaires comme le fauchage des accotements sont des opérations mixtes qui assurent la visibilité de l'utilisateur.

2°) Or, la fonction d'exploitation est éclatée entre la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).

Le principe général est de confier à la DSCR la responsabilité et la prise en charge de toutes les tâches d'exploitation. Mais la direction des routes est chargée de l'éclairage public, de la gestion des équipements des tunnels et surtout de la viabilité hivernale qui font bien partie de la fonction « exploitation ». De même, lorsqu'une route nouvelle est construite, la direction des routes finance dans le cadre de ses investissements neufs les équipements d'exploitation tandis que la DSCR supporte en principe la charge du fonctionnement et de la maintenance de ces équipements.

Même pour les équipements d'exploitation, la DSCR qui n'est compétente qu'en matière « d'exploitation dynamique » c'est-à-dire, par exemple, la signalisation verticale telle que les feux tricolores ou les panneaux de directions, n'est pas chargée de la signalisation au sol.

Dans les services déconcentrés, la compétence « exclusive » résiduelle de cette direction est en pratique financée partiellement sur le budget des routes, en raison de la faiblesse des dotations du fascicule budgétaire de la sécurité et de la circulation routières.

C'est donc en vain que l'on cherchera une cohérence de l'action publique dans ce secteur dans lequel deux directions d'administration centrale mènent leur propre politique, les démarches entreprises, comme le schéma directeur d'exploitation de la route (SDER) de la DSCR - classification du réseau pour l'« exploitation » - et les circulaires annuelles de la direction des routes, pouvant être contradictoires.

III. – Les moyens mobilisés face aux enjeux

A. – La structure et la définition de la dépense publique

1°) Les dépenses d'entretien et d'exploitation sont dispersées entre différentes sections budgétaires, ce qui ne permet pas de donner une vision claire des moyens globaux alloués. La distinction entre les dotations du budget des routes et certains chapitres du budget de la sécurité routière n'est ni opérationnelle car l'entretien et l'exploitation s'interpénètrent au plan local, ni claire car le budget des routes assure la charge d'une partie de l'exploitation.

2°) L'imputation en dehors du budget général de l'État, sur des comptes d'affectation spéciale, le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) et le fonds pour l'aménagement de la région de l'Ile-de-France (FARIF), de dépenses d'entretien, ce que la Cour estime non conforme à la vocation de ces comptes spéciaux du Trésor, a contribué aussi à cette dispersion des moyens.

Sur ce point, la Cour a pris acte de la suppression du FARIF en loi de finances 2000. Elle a aussi constaté le reclassement, bienvenu, au budget général, des dotations d'entretien inscrites en 1998 et 1999 au FITTVN.

3°) Au sein même du budget des routes, la nomenclature budgétaire adoptée brouille la lisibilité des moyens consacrés à la politique d'entretien routier. Depuis un reclassement de crédits intervenu en 1997, les moyens des services inscrits au titre III du budget se limitent à l'entretien « courant » mais excluent l'entretien « préventif » c'est à dire le renouvellement des couches de roulement des chaussées, imputé au titre V relatif à l'investissement, qui ne devrait comprendre que des dépenses en capital. Or ces dépenses, dites d'entretien « préventif » sont en réalité des dépenses ordinaires, correspondant à des actions répétitives. Du reste, les autorisations de programme y sont pratiquement égales aux crédits de paiement ce qui laisse penser qu'il s'agit bien de dépenses ordinaires.

D'autre part, au titre V, les dépenses de renforcement et de réhabilitation des chaussées sont imputées sur le chapitre normalement dévolu aux investissements alors qu'il s'agit de dépenses d'entretien lourd qui devraient être reclassées au chapitre consacré aux dépenses d'entretien en capital.

4°) La connaissance des besoins est aussi insuffisante. La direction des routes a mis en place des outils tels que l'image qualité du réseau national (IQRN) qui constitue un progrès dans la connaissance de l'état physique du réseau mais n'indique pas la cause des dégradations constatées et ne sert que très marginalement à définir les besoins budgétaires des DDE.

Il n'existe aujourd'hui aucun texte ni aucune méthode permettant de présenter une comptabilité patrimoniale de l'entretien routier qui serait de nature à fonder les besoins de crédits sur des bases explicites et permettrait, par le calcul d'un taux de retour sur investissement réaliste, de mieux arbitrer entre investissement et entretien.

Une approche patrimoniale adaptée au cas des routes nationales aurait pour avantage de faire apparaître une évaluation des dépenses futures certaines : charges d'entretien et d'exploitation des routes, y compris les grosses réhabilitations. Elle éviterait, grâce au calcul d'un amortissement, de devoir faire face inopinément aux surcoûts résultant de dégradations incontrôlées.

B. – Les moyens financiers, humains et matériels

1°) Les dotations budgétaires allouées ne permettent ni d'enrayer le processus de dégradation du patrimoine routier national, ni de satisfaire les besoins de l'exploitation. Pour le contrôle de la Cour, les services concernés ont produit des estimations de ce « manque budgétaire ».

La direction des routes a chiffré les besoins supplémentaires à 500 à 600 MF par an pour les crédits d'entretien courant et préventif, 450 MF par an pendant dix ans pour la rénovation des ouvrages d'art et entre 450 et 550 MF par an pendant dix ans pour le renforcement et la réhabilitation des chaussées et équipements. Compte tenu de ces besoins supplémentaires, les besoins globaux peuvent ainsi être évalués à 4,7 MdF (716,51 millions d'euros). Le différentiel avec les crédits votés qui était de 1,5 MdF en 1997 par rapport à des crédits votés de 3,2 MdF a été réduit à 1,2 MdF en 1999 par rapport à des crédits votés de 3,5 MdF. Ce chiffre reste malgré tout élevé.

Ce chiffrage est fondé sur la généralisation de l'entretien préventif à tout le réseau y compris les routes nationales ordinaires. La dotation consacrée aux ouvrages d'art permettrait de remettre à niveau les ouvrages existants et de répondre aux normes techniques qui

prescrivent un coefficient de maintenance de la valeur à neuf des ouvrages. La réhabilitation de toutes les sections de chaussées les plus dégradées selon les enquêtes image qualité du réseau routier national (IQRN), serait également possible.

De son côté, la DSCR estime le manque budgétaire pour le fonctionnement et le renouvellement des équipements d'exploitation, dont elle assure la gestion, à 300 MF en 1999 alors que ses crédits d'exploitation s'élevaient à 326 MF dont 147 MF pour le fonctionnement et 179 MF pour l'investissement.

La Cour souligne qu'il y aurait un grand intérêt à considérer ces besoins supplémentaires et, s'ils étaient jugés certains, à les satisfaire afin d'enrayer le processus de dégradation du patrimoine routier, d'assurer la sécurité des usagers mais aussi et surtout d'éviter des rattrapages ultérieurs plus coûteux pour les finances publiques.

2°) Compte tenu de la réduction des effectifs et du maintien par le ministère de l'organisation territoriale actuelle de ses services déconcentrés, la Cour a constaté que les moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales étaient arrivés à un seuil critique.

Depuis 1990, la baisse des emplois budgétaires des agents de travaux se traduit sur le terrain par une diminution réelle du nombre des agents. L'administration a pu s'adapter en partie à ces contraintes grâce au développement de subdivisions spécialisées et à la fonctionnalisation croissante des activités d'entretien et d'exploitation.

La réduction des effectifs pourrait cependant créer de sérieuses difficultés dès lors que les services déconcentrés restent fondés sur une territorialité forte. Un certain nombre de centres d'exploitation n'ont plus que cinq agents, ce qui correspond au strict minimum : à la moindre indisponibilité, la permanence du service public n'est plus garantie. La viabilité hivernale est parfois assurée en situation limite en multipliant astreintes et horaires particuliers de service.

Si les effets cumulés de la directive communautaire sur le temps de travail et de la mise en place de la réduction du temps de travail dans la fonction publique ne sont pas évalués au cas particulier de l'entretien et de l'exploitation afin que les moyens de maintenir la qualité du service public soient définis, la situation, de tendue, peut devenir très critique.

3°) S'agissant des moyens immobiliers, la mise en œuvre d'une politique mieux organisée, combinant restructuration du réseau et mise aux normes ne peut plus être différée.

Les 4 000 centres d'exploitation de l'équipement sont l'expression même de la « territorialité », principale caractéristique du ministère. Au nombre de trois en moyenne pour chacune des 1 300 subdivisions, ils sont des lieux de stockage des matériaux : sel de déneigement, concassés etc, et de garage des engins.

Or, la Cour a constaté la grande vétusté d'un certain nombre de centres. Leur entretien est, en effet, doté à hauteur de 40 MF par an alors que le coût de réalisation d'un centre « neuf » s'élève à près de 10 MF. L'étonnante disproportion entre les moyens d'entretien et la masse des centres explique l'état de grande vétusté qui les caractérise souvent.

Dans le Nord, les centres d'exploitation récents, comme ceux liés à la subdivision autoroutière de Lille-Lesquin, sont en bon état car ils ont été financés dans le cadre des projets d'investissement. En revanche, le centre d'exploitation de la subdivision d'Haubourdin était dans une situation de délabrement avancé.

Dans le Var, 70 % des centres sont dans un état de vétusté extrême et les normes légales d'hygiène et de sécurité ne sont pas respectées. En désespoir de cause, la DDE tente d'obtenir du département qu'il prenne en charge partiellement les travaux.

En Corrèze, la restructuration des centres est à l'ordre du jour : avec trente centres (dont cinq pour la subdivision de Brive-Nord et autant pour la subdivision de Brive-Sud), la DDE essaie « d'échanger » une diminution du nombre contre la construction de centres modernes. Cette volonté se heurte néanmoins à des obstacles politiques, syndicaux et financiers.



L'enquête de la Cour confirme ainsi que l'État devrait se préoccuper davantage de l'entretien de son patrimoine routier. A cette fin, il conviendrait en priorité que cette mission soit définie par des directives qui en précisent les objectifs et les modalités de mise en œuvre. En s'appuyant sur une meilleure appréciation des besoins et des dotations supplémentaires pour les satisfaire, ces documents de portée stratégique permettraient de répartir les moyens financiers, humains et matériels disponibles et, en particulier, de choisir l'organisation territoriale des services la plus adaptée aux orientations retenues. Ainsi, serait définie une politique globale dans un secteur essentiel de l'action publique.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris connaissance avec un intérêt particulier du projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur l'entretien du réseau routier national. Ce texte présente une approche à la fois analytique et temporelle et suggère des pistes d'évolution. Il appelle les observations suivantes :

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse de la Cour sur l'importance de l'entretien routier.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considère, comme la Cour, que la politique d'entretien du patrimoine routier doit répondre à deux objectifs : d'une part assurer aux usagers un service de qualité, en particulier en matière de sécurité, et d'autre part optimiser la dépense publique dans le temps, notamment pour éviter d'avoir à faire face dans le futur à des rattrapages coûteux.

A cet égard, il faut souligner que les crédits de l'agrégat « entretien et réhabilitation du réseau routier national » (dépenses ordinaires et autorisations de programme) sont passés de 2,75 MdF en 1993 – année correspondant à l'achèvement du programme de mise hors gel du réseau national initié en 1969 – à plus de 3,6 MdF en 2000. De surcroît, les crédits d'entretien n'ont été l'objet d'aucune « régulation » dans les dernières années

Ce rééquilibrage de la dépense publique au profit de l'entretien correspond probablement à une nécessité, même si le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne dispose pas d'outils d'évaluation communs avec le ministère de l'équipement permettant de suivre l'état du réseau, de mesurer le niveau de qualité de service et d'optimiser dans le temps l'allocation des crédits.

Pour l'essentiel, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pu, dans la période récente, accompagner la réorientation de l'effort en faveur de la préservation du patrimoine alors qu'il avait enregistré dans la période antérieure une priorité forte pour les opérations d'extension du réseau.

L'absence d'outils de suivi du coût budgétaire global de l'entretien de la route affaiblit la portée de l'analyse des moyens inscrits au seul budget des routes.

La Cour souligne que, dans un contexte de rationalisation des choix budgétaires, il serait nécessaire de développer des outils de gestion du patrimoine routier tels que la comptabilité patrimoniale et analytique au sein de l'administration des routes.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage cette analyse. Il estime notamment dommageable que l'estimation du coût complet de l'entretien routier, engagée par le rapport Seligmann, n'ait pas été actualisée et systématisée. Ce rapport évaluait en particulier le coût de l'entretien routier supporté par les services communs de l'équipement à 4 MdF, ce qui illustre l'importance des moyens consacrés à l'entretien, au-delà du seul budget des routes (3,6 MdF au titre de l'entretien routier).

Des outils d'évaluation des coûts d'entretien sont nécessaires, notamment pour mieux arbitrer entre entretien et investissement.

L'amélioration de la gestion du patrimoine routier nécessite la mise en place d'outils de suivi des coûts en capital permettant d'apprécier les besoins de crédits.

Ce souci des coûts en capital devrait d'ailleurs être présent dès la conception des projets afin de donner des bases plus solides aux arbitrages entre investissement et réhabilitation qui doivent désormais prendre une place prépondérante dans le processus de décision pour un réseau arrivé à maturité.

Plus généralement des outils d'analyse et d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique sont nécessaires. A cet égard, la mise en place de l'image qualité du réseau routier national (IQRN) constitue un progrès. Encore récent et partiel, l'IQRN ne permet toutefois pas de mesurer l'évolution de la qualité du réseau ni, en l'absence des données nécessaires, d'apprécier le lien entre les résultats et les crédits consacrés à l'entretien.

Cette recherche d'indicateurs de suivi de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience du service public est au cœur de la rénovation des documents budgétaires : afin de favoriser le développement d'analyses coûts/efficacité et de l'optimisation des dépenses dans la mise en œuvre des politiques publiques, cette

démarche cherche à associer à la présentation des crédits budgétaires de tels indicateurs de qualité.

Enfin, l'expression des besoins ne peut faire abstraction de la contrainte pesant sur les moyens. Bien au contraire, cette dernière est un levier puissant d'amélioration du travail des gestionnaires comme le montre la mise en place récente des outils d'allocation des ressources entre les directions départementales de l'équipement (DDE) au sein du ministère de l'équipement.

Les missions, et donc les moyens, des directions départementales de l'équipement doivent continuer à faire l'objet de démarches d'optimisation.

L'organisation des DDE a évolué en vue d'une utilisation plus rationnelle des moyens. Sous le terme de « fonctionnalisation », cette évolution passe par l'organisation des travaux d'entretien suivant une logique d'itinéraire qui implique une mutualisation des moyens et la réorganisation des centres d'exploitation.

Par ailleurs, la disparité des politiques des DDE en matière de « production d'entretien routier » est réelle. Certaines se concentrent sur l'entretien des dépendances et la viabilité hivernale alors que d'autres interviennent aussi sur les chaussées. Une réflexion doit se poursuivre sur le périmètre d'intervention des DDE, fondée sur une connaissance des coûts avec pour objectif d'optimiser, sur la base d'un choix économiquement fondé, la production réalisée en régie et celle sous-traitée à des tiers.

C'est à l'aune de ces changements en cours ou futurs que pourra être mieux appréciée l'évolution des effectifs des services déconcentrés de l'équipement.

L'entretien des routes doit être organisé autour de critères fonctionnels et non strictement domaniaux.

Au-delà de la réflexion sur les outils, la Cour s'interroge sur la cohérence entre la classification domaniale des routes et les fonctionnalités qu'elles supportent.

Les départements gèrent des routes à fort trafic national, voire exceptionnellement international, alors que certaines routes nationales supportent de faibles trafics locaux. La Cour invite à la mise en place d'une politique nationale, fermement pilotée par l'échelon central, associant reclassement de voies, harmonisation des

normes techniques sur le réseau structurant et partage de savoir-faire entre les départements et les services de l'État.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie constate également que le périmètre du réseau routier national résulte essentiellement du partage effectué en 1972 alors que le réseau autoroutier était encore embryonnaire (moins de 1.500 kilomètres en service en 1970) alors qu'aujourd'hui, il représente environ 11.000 kilomètres et nettement plus de la moitié du trafic supporté par le réseau national.

Il est indéniable que, dans ces conditions, l'État assume l'entretien de dessertes locales ce qui n'est optimal ni en terme de service rendu à l'usager ni en terme d'organisation des services publics.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

L'objet de ce rapport relevant de manière substantielle de la compétence du ministère de l'équipement, des transports et du logement, je m'attacherai donc à formuler des remarques sur la deuxième partie consacrée au défaut de cohérence de la politique publique de la route et plus particulièrement, sur l'absence de complémentarité entre la politique de l'État et celle des collectivités territoriales constatée par la Cour.

Cette situation résulterait essentiellement du mode de classification des routes opéré au moyen du seul critère domanial, mais qui permet cependant d'identifier le maître d'ouvrage et partant, le responsable – État, département, commune – de l'investissement ou de l'entretien et à qui incombe d'en supporter les charges.

Je partage, sur le principe, l'analyse de la Cour selon laquelle le défaut de cohérence de la politique routière globale est effectivement susceptible de présenter le risque de conduire à considérer que l'usage et l'entretien des routes diffèrent selon leur propriétaire alors que les voies qui ont des fonctions comparables requièrent le même type d'entretien et d'exploitation. Dans les faits, il s'avère que l'entretien des voies nationales ou départementales est

généralement assuré par les mêmes services techniques, les directions départementales de l'équipement.

Par ailleurs, comme le précise la Cour et au delà de la question de l'éclatement de la gestion de la politique de la route au sein même des services de l'État, il est regrettable en effet que « le réseau routier dans son ensemble n'obéisse pas à une réelle cohérence fondée sur le trafic et le rôle fonctionnel des routes » et ne s'appuie pas par voie de conséquence sur un partage des infrastructures qui découlerait de la vocation des voies à réaliser une liaison structurante de niveau national ou local.

Il est vraisemblable qu'une distinction des routes basée sur le trafic et sur des critères fonctionnels offrirait l'avantage de permettre une organisation plus rationnelle des opérations de délestage et de viabilité hivernale ou d'entretien des ouvrages d'art et, plus particulièrement, des tunnels qui doivent satisfaire à des exigences de sécurité accrues. Le projet de loi sur la sécurité des infrastructures de transports, actuellement en cours de finalisation - projet initié par le ministère de l'Équipement, des transports et du logement et auquel mes services ont été associés - prévoit que les mesures envisagées s'appliqueront indifféremment aux collectivités territoriales ou à l'État.

Enfin, comme le rappelle la Cour, la répartition des compétences entre l'État et les départements reste inachevée et une clarification opérée sur la base des critères précités consisterait, très certainement, à classer certaines voies ou sections de voies départementales dans le réseau des routes nationales et inversement.

Ce constat rejoint les préoccupations de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre MAUROY qui propose dans son rapport « Refonder l'action publique locale » remis au Premier ministre le 17 octobre dernier, dans la proposition n° 52, de « confier aux départements l'aménagement et l'entretien du réseau routier national », en considération du fait que ledit réseau « ne représente plus que 4% de la longueur totale du réseau français et, qu'en outre, les contributions des collectivités territoriales, les régions et les départements, représentent actuellement « 40% du financement des routes nationales non concédées ». En conclusion, le rapport affirme qu'« un nouveau déclassement des routes nationales au profit du réseau routier départemental est envisageable ».

Cette question devra être examinée dans le cadre des décisions qui seront prises pour donner suite aux propositions du rapport de M. Mauroy, et après concertation avec l'ensemble des parties concernées.

Réponse du Ministre de l'Équipement, des transports et du logement

La valorisation de l'entretien routier

La politique d'entretien du patrimoine routier

La Cour des comptes observe que l'entretien du patrimoine routier n'a jamais fait l'objet d'une politique définie par un texte stratégique, que les besoins restent insuffisamment précisés.

L'entretien du patrimoine routier national est fondé sur une longue expérience et sur une politique de recherche et de développement qui ont permis d'élaborer des principes techniques et économiques, régulièrement repris dans les circulaires ministérielles annuelles. La caractéristique principale de la politique menée par mon département ministériel est d'être avant tout une politique d'entretien préventif.

Il s'agit de maintenir sur le réseau routier une qualité de service constante et déterminée a priori.

Cette qualité est définie par type de voie, notamment en fonction de leur usage. Compte tenu de la connaissance acquise sur les différents ouvrages (chaussées, ouvrages d'art, etc.) au cours de leur cycle de vie, il a été possible de comparer différentes stratégies d'entretien et ainsi de déterminer la stratégie optimale pour répondre à l'objectif.

Il a alors été possible de calculer les dotations forfaitaires nécessaires pour maintenir la qualité de service prédéterminée. En effet, l'étude de scénarios d'entretien sur 20 ans, déclinés par catégories de voies a permis de définir les différents ratios permettant

de calculer les dotations d'entretien depuis 1992. Une dotation annuelle de 10 francs au mètre carré sur voies rapides urbaines (VRU) permet ainsi de renouveler une couche de roulement de 5 centimètres d'épaisseur, deux fois en 20 ans.

S'il est exact que les moyens actuellement consacrés à l'entretien du réseau routier national sont encore inférieurs aux besoins, la politique mise en œuvre est bien fondée sur l'analyse des besoins et l'affirmation de priorités. Cette politique s'appuie sur :

- une priorité donnée à l'entretien préventif,*
- une évaluation permanente de l'état du patrimoine grâce aux campagnes image qualité des ouvrages d'art (IQOA), ou encore image qualité des routes nationales (IQRN) etc.,*
- la hiérarchisation des différentes liaisons en fonction de leur caractère plus ou moins structurant et de l'importance du trafic lourd supporté.*

La nécessaire modulation des dotations du souhaitable au possible se fait en tenant compte de l'importance relative des différentes liaisons

Les outils IQOA et IQRN permettent d'abord de vérifier la qualité de l'entretien préventif sur les différentes liaisons, de fixer les dotations d'entretien des routes nationales non concédées par département et de définir les programmes pluriannuels de réhabilitation (chaussées, ouvrages d'art, etc.). Les relevés de dégradation faits dans ce cadre sont également utilisés par les directions départementales de l'équipement (DDE) pour programmer les travaux d'entretien.

Ces méthodes et démarches pragmatiques ont montré leur efficacité et ont permis de gérer de manière aussi optimale que possible les budgets alloués à l'entretien du patrimoine routier national. Les ressources affectées à l'entretien et à la réhabilitation du réseau routier national ont permis une amélioration des notes IQRN les plus basses.

Si ces ressources sont insuffisantes, elles sont cependant utilisées de manière rationnelle pour répondre aux besoins les plus urgents.

Le développement et la maintenance du réseau

La Cour des comptes observe que « la priorité a été donnée au développement du réseau au détriment de sa maintenance ».

Cette affirmation mérite d'être nuancée comme le montrent les chiffres suivants (en indice de volume base 100 : 1972) :

Evolution par programme des ressources consacrées au réseau routier national

<i>Programmes routiers</i>	<i>Budget 2000</i>	<i>extrêmes sur la période 1972-2000</i>	
		<i>mini</i>	<i>maxi</i>
<i>Entretien</i>	<i>106</i>	<i>92</i>	<i>123</i>
<i>Réhabilitation</i>	<i>39</i>	<i>19</i>	<i>190</i>
<i>Investissements non concédés</i>	<i>81</i>	<i>49</i>	<i>141</i>
<i>Autoroutes concédées : ressources des sociétés concessionnaires tirées des péages</i>	<i>222</i>	<i>80</i>	<i>288</i>
<i>Total des ressources dont État</i>	<i>123</i> <i>57</i>	<i>65</i> <i>52</i>	<i>124</i> <i>150</i>

Le programme d'entretien financé par le seul budget de l'État a bénéficié à l'intérieur de celui-ci d'une forte priorité puisqu'il se situe à l'indice 106 en 2000, alors que le budget de l'État est à l'indice 57 et les investissements non concédés à 81, bien que ces derniers soient abondés de manière croissante par les concours des collectivités territoriales.

C'est l'investissement dans le cadre des concessions, auquel le budget de l'État ne participait plus depuis 1986, qui a permis le développement de l'effort global d'investissement et le maintien des ressources de toutes origines consacrées au réseau routier national.

S'agissant du programme de réhabilitation-renforcement, sa forte baisse à la fin des années quatre-vingt correspond à l'achèvement du programme de renforcement des chaussées engagé en 1969 qui aura permis de rénover 85 % du réseau routier national au cours de cette période.

L'augmentation récente de cette dotation vise à répondre aux nouveaux besoins de rénovation des chaussées d'autoroutes anciennes

et des ouvrages d'art, dont beaucoup ont été reconstruits après la guerre et au début du programme autoroutier et nécessitent maintenant des interventions lourdes.

La prise en compte des besoins financiers relatifs à l'entretien dans les projets d'infrastructures nouvelles

La Cour des comptes estime que les projets d'infrastructures nouvelles omettent de

prendre en compte les besoins financiers relatifs à l'entretien.

Les besoins financiers relatifs à l'entretien des infrastructures sont pris en considération lors de l'étude des projets par les DDE.

L'instruction annexée à la circulaire du 5 mai 1994, définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissement sur le réseau routier national non concédé prévoit, aux différents stades des études, que soit précisé l'incidence des choix de conception sur les moyens, financiers, matériels et humains, qui seront nécessaires pour l'entretien ultérieur. Ces éléments sont pris en compte dans la définition de l'investissement.

La cohérence de la politique publique de la route

La coordination entre l'État et les collectivités territoriales

La Cour des comptes remarque que l'action de l'État est insuffisamment coordonnée avec celle des départements et pose la question d'une participation financière des régions et autres collectivités territoriales à l'entretien « lourd » du réseau routier national dans le cadre des contrats de plan État régions (CPER).

Ces collaborations se situent dans un cadre clair et respectueux des compétences de ces collectivités. La volonté de l'État de ne pas transférer aux régions et autres collectivités les charges qui lui reviennent au titre de l'entretien du réseau routier national a été constamment réaffirmée. C'est ce principe qui conduit à limiter les participations négociées avec les régions dans le cadre des CPER aux investissements de capacité ou qualitatifs (sécurité, bruit, ...).

De même, à l'exception des dispositions touchant à la sécurité, le ministère de l'équipement, des transports et du logement, soucieux

de respecter le principe de libre administration des collectivités locales, ne croit pas devoir imposer à celles-ci des normes destinées à homogénéiser les niveaux de confort offerts aux usagers sur les différents réseaux.

En outre, l'inscription d'opérations d'entretien dans les CPER ne dépend pas de la seule volonté de l'État. Les régions peuvent estimer que leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire ne justifient pas leur intervention dans le domaine de l'entretien des routes nationales. Certaines régions ont, toutefois, consenti à cofinancer des opérations lourdes de réhabilitation de chaussées routières en zones urbaines, dans la mesure où ces opérations contribuaient à réduire les nuisances sonores pour les riverains.

Le METL développe dans le cadre de la politique nationale des routes les actions nécessaires pour garantir la sécurité des usagers et assurer l'interopérabilité des réseaux.

Sur le plan technique, il est à l'origine de la mise en place du comité français pour les techniques routières (CFTR) organisme rassemblant les partenaires publics et privés de la communauté routière qui permet le partage et la progression des savoir faire. Par ailleurs, le réseau technique du ministère anime différents clubs aux échelons nationaux et régionaux pour favoriser la diffusion des connaissances.

L'imputation des dépenses d'entretien routier

La Cour des comptes critique l'imputation sur des comptes d'affectation spéciale de dépenses d'entretien, ainsi que la nomenclature budgétaire relative à ces programmes.

Ainsi que la haute juridiction l'a constaté, les dépenses d'entretien antérieurement imputées sur les comptes d'affectation spéciale ont été reclassées comme elle le souhaitait sur le budget général. Par ailleurs sur ce dernier, les dépenses d'entretien seront, à compter du budget 2001, rassemblées sur deux chapitres seulement destinés, d'une part, à l'entretien courant et, d'autre part, à l'entretien préventif et aux travaux de réhabilitation.

L'articulation de l'action de la direction des routes (DR) et de la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)

La Cour des comptes observe que la fonction d'exploitation est éclatée entre la DR et la DSCR.

Or, l'ajustement des répartitions de compétences entre la DR et la DSCR a résulté de réflexions engagées fin 1992 sur la déconcentration et la simplification administrative à la demande du Premier ministre, auxquelles les services déconcentrés ont été associés. Cet ajustement a été guidé en particulier par le souci d'une meilleure lisibilité par les services extérieurs des domaines d'intervention respectifs des deux directions.

Le principe général est de confier à la DSCR la responsabilité et la prise en charge des tâches d'exploitation, à l'exception de la viabilité hivernale, de la gestion des équipements des tunnels et de l'éclairage public, la DR assurant, quant à elle, l'entretien du réseau routier national, patrimoine de l'État. La nouvelle répartition a pris effet le 1er janvier 1994 suivant le document joint en annexe technique.

Chaque direction est chargée du financement tant en investissement qu'en fonctionnement des dépenses relevant de son domaine de compétence sauf deux exceptions : l'entretien courant et les opérations nouvelles. Il est exact qu'il peut être difficile d'identifier a priori et exhaustivement les interventions concrètes et donc les dépenses, qui relèvent soit de l'exploitation soit de celles de l'entretien.

En effet, il peut exister une interdépendance opérationnelle entre les deux domaines.

C'est pourquoi la mise en œuvre de la politique d'entretien et d'exploitation s'effectue à l'échelon déconcentré des DDE, qui coordonnent la remontée des besoins aux directions d'administration centrale et assurent la cohérence opérationnelle entre l'entretien et l'exploitation du réseau national dans le cadre des critères d'analyse techniques et économiques arrêtés de façon concertée au niveau central, y compris pour l'optimisation des moyens en personnel.

Les moyens humains

La Cour des comptes souligne la réduction des effectifs consacrés à l'entretien et l'exploitation de la route, qui pourrait

occasionner de réelles difficultés si le principe d'une implantation territoriale forte demeure.

En effet, les effectifs d'agents d'exploitation ont été réduits de 6644 emplois depuis 1986. Cette réduction des effectifs a pu être assumée grâce aux efforts de modernisation et de réorganisation des services, par le développement de subdivisions spécialisées notamment.

Mais ces efforts rencontrent aujourd'hui des limites, ainsi que le remarque la haute juridiction, d'autant plus que les réorganisations à mettre en œuvre devraient en priorité compenser la réduction de l'intensité du travail en période hivernale pour respecter, sauf dérogation justifiable, les temps de repos minimaux des agents. Une circulaire des directeurs de la DPS, de la DR et de la DSCR vient d'ailleurs de recommander aux services de respecter ces règles de temps de travail pour l'organisation de la viabilité hivernale.

C'est dans ce contexte que la création de trente emplois d'agents d'exploitation des travaux publics de l'État est prévue dans le projet de loi de finances pour 2001.



En conclusion, la politique de l'entretien routier, au sens large, y compris la sécurité de la route, est au cœur de la politique nationale des routes que mon département ministériel développe. Il s'agit à la fois de :

- tenir compte de la décentralisation, de la déconcentration et de leur approfondissement ;

- rechercher la cohérence des réseaux routiers par la diffusion d'un corps de doctrine technique adapté ainsi que par l'amélioration du dispositif d'écoute des usagers et de prise en compte de leurs besoins notamment en matière de sécurité ;

- améliorer la conduite des projets et des processus de décision en cohérence avec les schémas de services et dans une logique de développement durable.

3

Les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé

En 1996, dernière année pour laquelle des statistiques étaient disponibles lors de l'enquête, 12,6 millions de ménages occupaient en France un logement dont ils étaient propriétaires, cependant que 4,6 millions d'autres en louaient un à un bailleur privé.

Depuis plus de vingt ans, deux dispositifs distincts de subventions de l'État pour l'amélioration de ce parc, que la Cour a déjà analysés dans son rapport public particulier de juin 1994¹³⁶, coexistent selon qu'elles sont versées à des propriétaires bailleurs ou à des propriétaires qui occupent leur logement à titre de résidence principale :

- les premiers peuvent prétendre à des subventions qu'attribue, sans conditions de ressources mais sous réserve qu'ils prennent l'engagement de louer le logement pendant dix ans, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), au moyen de crédits qui lui sont annuellement alloués par l'État ;

- les propriétaires-occupants ou les usufruitiers dont les ressources sont inférieures à un certain montant peuvent obtenir des subventions de l'État, instaurées en 1977 pour le monde rural puis étendues à l'ensemble des propriétaires occupants, sous la dénomination de primes à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Inscrits au budget du logement, les crédits annuels de l'État sont passés d'un peu plus de 2 MdF en 1990 à 3 MdF (457,34 millions d'euros) en 2000, soit, pour cette dernière année, 2,2 MdF (335,38 millions d'euros) pour les subventions de l'ANAH, et 800 MF (121,95 M d'euros) pour la PAH, le nombre de dossiers déposés s'élevant respectivement à 61 000 et 70 000 en 1999.

¹³⁶ Enquête sur le logement. I : les aides au logement dans le budget de l'État : 1980-1993.

La nouvelle enquête de la Juridiction, conduite auprès de vingt-neuf directions départementales de l'équipement et de vingt délégations locales de l'ANAH, fait ressortir que :

- le niveau insuffisant de connaissance du parc privé et des besoins exprimés ne permet toujours pas de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre efficace d'une politique à moyen terme d'aide aux propriétaires privés ;

- les modalités d'attribution de ces aides restent peu lisibles et ne sont pas exemptes d'anomalies ;

- outre l'évolution du parc et la multiplication des dispositifs d'aides, l'extension des allègements fiscaux mis en œuvre depuis quelques années pour les propriétaires privés, tant bailleurs qu'occupants, notamment l'abaissement du taux de TVA de 20,6 % à 5,5 % à compter du 15 septembre 1999 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, éclairent désormais d'un jour nouveau ces dispositifs de subventions dont l'excessive complexité rend la gestion malaisée.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit implicitement que l'ANAH prendra en charge l'attribution de la PAH assurée jusqu'ici par les directions départementales de l'équipement.

En tout état de cause, les Pouvoirs publics devraient s'assurer que ces dispositifs encouragent réellement l'amélioration du parc de logements privés et simplifier – tout en l'actualisant – la réglementation les régissant pour qu'ils puissent être gérés d'une manière rigoureuse.

La Cour, qui a publié en juin 1994 un rapport particulier sur l'ensemble des aides au logement financées par le budget de l'État, a conduit une nouvelle enquête du début de 1999 à l'été 2000 sur la politique de subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé.

Ces aides font l'objet de deux dispositifs distincts selon qu'elles sont versées à des propriétaires bailleurs ou à des propriétaires qui occupent leur logement à titre de résidence principale :

- les premiers peuvent prétendre à des subventions accordées, sans conditions de ressources et moyennant un engagement de

location, aux bailleurs privés¹³⁷ par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) créée à cette fin par une loi du 31 décembre 1970, puis dotée du statut d'établissement public administratif, au moyen de crédits qui lui sont annuellement attribués par l'État ;

- les propriétaires-occupants ou les usufruitiers dont les ressources sont inférieures à un certain montant peuvent obtenir des subventions instaurées en 1977 puis fusionnées en 1979 avec les primes à l'amélioration de l'habitat rural, et alors étendues à l'ensemble des propriétaires occupants sous la dénomination de primes à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Selon l'enquête nationale logement de 1996, sur les 28,2 millions de logements que compte la France métropolitaine, 82,5 % sont des résidences principales¹³⁸. Ce parc est majoritairement privé et occupé par ses propriétaires. Quant aux locataires, ils sont plus nombreux à occuper des logements loués par des bailleurs privés que par des bailleurs publics ou assimilés :

Répartition des ménages par type d'occupation pour la résidence principale		
Type d'occupation	Nombre (en millions)	%
Propriétaires	12,6	54,3
Locataires d'un local loué vide :	8,9	38,1
- logement social (HLM, État, collectivités locales, SEM)	4,2	17,6
- logements loi de 1948	0,3	1,4
- secteur libre	4,4	19,5
Autres locataires en meublés, sous-locataires, fermiers, métayers	0,4	1,6
Ménages logés gratuitement	1,4	6
TOTAL	23,3	100

Source : enquête-logement 1996 (chiffres et pourcentages arrondis).

L'enjeu économique est appréciable : les travaux d'amélioration et de gros entretien, tous donneurs d'ordres confondus, s'élevaient à 174 MdF en 1998 pour les seules résidences principales, les

¹³⁷ Sont désignées sous cette appellation les personnes physiques (ménages) ou morales (sociétés civiles immobilières notamment) qui mettent en location des logements leur appartenant, par opposition aux « bailleurs publics », constitués essentiellement d'offices ou de sociétés d'habitations à loyers modérés.

¹³⁸ 56 % d'entre elles sont des habitations individuelles.

propriétaires occupants (129,9 MdF) et les bailleurs privés (24,4 MdF) en finançant près des neuf dixièmes.

Les subventions accordées par l'État pour le financement de travaux effectués sur des immeubles existants par les seuls propriétaires privés, bailleurs et occupants, s'élèvent à environ 3 MdF, les dotations en loi de finances pour 2000 atteignant 2,2 MdF pour les subventions de l'ANAH et 800 MF pour les PAH.

L'enquête de la Cour a été conduite auprès de vingt-neuf directions départementales de l'équipement (DDE)¹³⁹ et de vingt délégations locales pour l'ANAH¹⁴⁰. Elle fait ressortir que :

- le niveau de connaissance du parc privé ainsi que des attentes et des besoins exprimés, ne permet pas de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre efficace d'une politique à moyen terme d'aide aux propriétaires privés ;

- les modalités d'attribution complexes de ces aides sont malaisément gérables et non exemptes d'anomalies ;

- l'évolution du parc, la multiplication des dispositifs d'aides, l'extension des allègements fiscaux pour les propriétaires privés conduisent à s'interroger sur la pertinence du maintien de la politique actuelle de subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé.

I. – La connaissance de l'habitat privé par l'État

Alors même qu'une politique efficace d'aide aux propriétaires privés devrait reposer sur une analyse exhaustive de l'existant, le ministère chargé du logement, ses services déconcentrés et l'ANAH sont largement démunis d'instruments précis et actualisés tant de connaissance de l'état du parc privé que d'appréciation des besoins et des attentes de ses occupants. De ce fait, la politique d'amélioration de l'habitat privé manque d'objectifs clairs.

¹³⁹ Corse-du-Sud, Haute-Corse, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Cantal, Eure-et-Loir, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Nord, Orne, Hautes-Pyrénées, Rhône, Paris, Seine-Maritime, Yvelines, Tarn-et-Garonne, Vendée, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

¹⁴⁰ Corse-du-Sud, Haute-Corse, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Hautes-Pyrénées, Rhône, Paris, Seine-Maritime, Yvelines, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vendée, Essonne.

A. – Une connaissance insuffisante de l’habitat privé

1. – Les instruments de connaissance du parc

a) Les données principales relatives à l’état du bâti sont issues des « enquêtes nationales logement » de l’INSEE, réalisées tous les quatre ou cinq ans, dont la plus récente, au moment de l’enquête de la Cour, se rapportait à l’année 1996. Ces enquêtes, effectuées sur un échantillon censé être représentatif du parc métropolitain, permettent de connaître la répartition des logements suivant leur taille, leur ancienneté, leur situation en fonction de l’environnement (urbain ou rural), leur type d’occupation (propriété ou location), la taille de la famille et ses revenus. En revanche, elles ne ventilent pas les données recueillies par région ou par département. Seules quelques villes et agglomérations (Paris, Lyon, Grenoble, Annecy) ont bénéficié d’un approfondissement spécifique de ces enquêtes.

En outre, malgré l’existence d’une rubrique relative à l’opinion des ménages sur leurs conditions d’habitat (entretien de l’immeuble, sécurité, niveau de bruit), la description de la qualité des logements reste insuffisante pour connaître les attentes de leurs occupants.

L’autre source principale de connaissances est le recensement général de la population qui apporte une information sur le parc de logements et ses occupants à différents échelons géographiques (France entière, région, département, agglomération, commune, quartier, îlot) et son évolution sur une période assez longue, l’homogénéité des informations et de leurs traitements permettant de disposer de séries statistiques fiables. Mais, outre l’inadaptation de certains regroupements de données à l’élaboration d’une cartographie précise de l’habitat privé, ces informations sont dépassées lorsqu’elles sont exploitées dans le cadre d’études ou d’analyses de besoins : ainsi les données disponibles au printemps 2000 dataient encore du recensement de 1990. La direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction (DGUHC) au ministère chargé du logement déclare d’ailleurs en limiter l’usage au calcul de la clé théorique qui permet de répartir entre régions les enveloppes d’autorisations de programme pour la PAH.

b) L’ANAH a une meilleure connaissance des locataires que des propriétaires et, en particulier, de ceux qui sont logés dans le parc privé social voire « très social », grâce notamment aux « programmes sociaux thématiques » (PST) créés pour aider les propriétaires

bailleurs à réhabiliter leur logement et le louer à des personnes défavorisées au sens de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Cependant, l'agence ne dispose pas de statistiques régulièrement actualisées sur le « profil » des locataires concernés par les types d'aides qu'elle attribue. Les informations disponibles sur les bailleurs privés portent sur le nombre des logements locatifs privés détenus par des particuliers, celui des bailleurs personnes physiques (1,6 million en 1996, dont 59 % ne louaient qu'un logement, 21 % deux, 12,5 % trois, 7,5 % quatre et plus), leur âge (les deux tiers ont plus de 50 ans) ou le niveau des loyers. Dans les années récentes, des études spécifiques sur le patrimoine locatif ont en outre mis en évidence que 41 % des logements ainsi détenus l'étaient par des propriétaires de quatre logements ou plus et permis de mieux connaître les déterminants de la décision des propriétaires d'effectuer des travaux.

c) Ce défaut de connaissance du parc ne se limite pas au niveau central. Les seules données statistiques dont disposaient, au début de 2000, les DDE étaient les mêmes que celles de l'administration centrale, auxquelles s'ajoutaient les études « pré-opérationnelles » effectuées notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)¹⁴¹, dont la qualité laisse souvent à désirer. Les DDE ne sont pas dès lors en mesure de décrire précisément les situations de vacance des logements privés, à l'exception de quelques-unes d'entre elles qui ont recours à des données spécifiques (comme celles collectées par EDF).

Au demeurant, les DDE ne sont plus tenues de constituer des bases de données locales, le ministère chargé du logement n'exigeant plus de remontées statistiques systématiques. Seules six directions régionales de l'équipement (DRE) continuent en conséquence à transmettre ces informations.

2. – La politique d'études

a) Au niveau national, la DGUHC n'a pas conduit une politique d'études qui puissent servir de base à la mise en place de dispositifs

¹⁴¹ L'OPAH est une procédure contractuelle associant les collectivités locales, l'État et l'ANAH, qui vise à requalifier des quartiers urbains ou des bourgs ruraux et à inciter les propriétaires bailleurs ou occupants à améliorer ou réhabiliter les logements.

contractuels, à la définition de priorités d'action ou à l'élaboration de politiques locales.

En ce qui concerne l'habitat privé non locatif, hormis les enquêtes nationales sur le logement, la DGUHC n'a fait ainsi réaliser depuis 1994 que trois études sur les copropriétés en difficulté. Aucune étude ou enquête n'a été effectuée sur les demandeurs ou les bénéficiaires de la PAH, malgré l'ancienneté de ce dispositif dont les critères d'éligibilité ont peu évolué.

Dès lors, cette direction ne dispose pas d'une méthodologie de repérage et de mise en cohérence des informations disponibles, même si elle a exposé à la Cour qu'elle entendait développer une démarche en ce sens sur le thème de l'insalubrité avec les services du ministère chargé de la santé et de l'action sociale. Force est néanmoins de constater qu'actuellement l'administration centrale n'a globalement qu'une connaissance très lacunaire du parc à améliorer.

Jusqu'à une période très récente l'ANAH n'a pas eu non plus de politique claire en ce qui concerne les études à mener, sauf pour des sujets techniques tels que l'amiante ou le saturnisme. En témoignent la dispersion des thèmes traités, leur sujet très ponctuel et l'absence d'études sur des thèmes prioritaires, comme la vacance ou les copropriétés dégradées. Cette situation paraît résulter du processus de décision au sein de l'agence, la programmation et le lancement d'études ayant échappé jusqu'à présent à la compétence du comité de direction de cet établissement public.

b) Au niveau local, la situation n'est guère différente. La connaissance par quelques DDE du profil des bénéficiaires des aides résulte essentiellement d'une initiative spontanée de leur part. Sur la période 1993-1997, rares dès lors sont les régions qui ont pu bénéficier d'analyses précises du marché locatif privé autres que celles portant sur une seule commune. Aucune étude n'a même été menée en Haute-Normandie et en Corse.

En dépit de la sensibilité du thème de la vacance des logements, la majorité des délégations de l'ANAH interrogées ne disposent que d'un taux global de vacance pour le parc locatif dans leur département, généralement déterminé par le seul recensement de 1990, parfois par l'exploitation des fichiers d'EDF, sauf lorsque des estimations particulières ont été effectuées pour les études préalables à des OPAH. D'autres sujets, qui intéressent pourtant directement l'agence, n'ont pas fait l'objet d'études depuis 1993 alors même

qu'elle les a placés parmi les premières priorités dans ses circulaires de programmation et ses programmes d'action, tels le soutien à l'activité du bâtiment ou l'accroissement de la sélectivité et de l'efficacité des aides.

On peut s'interroger en outre sur l'exploitation que la direction de l'ANAH et ses délégations font de la plupart des études. Nombre de délégations semblent ignorer ou ne connaître que par ouï-dire les résultats de celles qu'a réalisées ou financées la direction technique de l'agence, même lorsqu'elles concernent directement leur circonscription.

Les délégations ne disposent que des études préalables aux opérations contractuelles menées avec l'aide de l'agence : « études pré-opérationnelles » d'OPAH ou de PST, « études de diagnostic » des bassins d'habitat préalables à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Or ces études pré-opérationnelles, censées justifier le besoin d'actions spécifiques sur un périmètre géographique, se contentent généralement de décrire sommairement le territoire concerné et n'abordent que très succinctement les questions relatives à l'état du bâti. Au demeurant, elles sont très fréquemment réalisées par les opérateurs chargés d'animer les OPAH, notamment les organismes de groupe, voire des fédérations d'entreprises du bâtiment.

Les DDE ne prennent quant à elles qu'exceptionnellement l'initiative d'engager ou de commander d'autres études, enquêtes ou estimations, partielles ou globales, de l'état du parc.

Dans ces conditions, les délégations de l'ANAH et les DDE ne disposent que rarement de données précises sur l'état physique des logements privés d'un secteur et ignorent dans quelle mesure l'intervention de l'État à leur propos a été décisive et adaptée aux besoins.

Au total, tant à l'administration centrale du ministère du logement que dans les DDE, la connaissance du parc privé est diffuse, partielle, empirique et de qualité insuffisante. Cette situation contraste avec la connaissance qu'a le ministère de l'état du parc locatif social.

La Cour soulignait pourtant déjà en 1994 que « les besoins réels n'étaient pas toujours objectivement pris en considération » et recommandait d'en « procéder à un inventaire plus complet ». Si la création de la DGUHC par fusion, en mars 1998, de la direction de l'habitat et de la construction et de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme s'est accompagnée de celle d'une sous-

direction de l'observation et des études, chargée notamment de mieux mobiliser les connaissances nécessaires à l'administration centrale pour définir ses priorités, le constat fait en 1994 demeure d'actualité six ans plus tard.

B. – Une appréciation incomplète des attentes en matière d'amélioration des logements

Les problèmes de l'habitat ancien ne peuvent plus être analysés sous le seul angle des indicateurs actuellement retenus par les services instructeurs des aides. Les informations disponibles sur les caractéristiques des logements se fondent en effet sur des critères anciens et non réévalués.

a) La notion de « confort » telle qu'exploitée par l'INSEE résulte des normes prévues par la loi du 12 juillet 1967 relative à l'amélioration de l'habitat et définies par son décret d'application du 9 novembre 1968. Elles se résument à l'existence d'une salle d'eau, de WC et de chauffage central ainsi qu'à l'exigence d'un réseau d'évacuation des eaux usées préservant le réseau de distribution d'eau. Le défaut d'un de ces indicateurs, notamment l'absence de chauffage central, quelle que soit la région, ne rend pourtant pas compte, en soi, d'un besoin avéré d'amélioration du logement justifiant une demande de subvention.

Ces normes minimales de confort, qui datent de plus de trente ans, n'apparaissent donc plus comme des références appropriées pouvant fonder des actions d'amélioration des logements. Elles ne rendent plus compte des caractéristiques actuelles de ceux-ci et ignorent l'évolution de la demande, en ce qui concerne notamment l'isolation thermique et acoustique, le renouvellement de l'air, le logement des personnes âgées ou les copropriétés.

L'obsolescence des indicateurs dévalorise la notion d'« amélioration » de l'habitat, dans la mesure où celle-ci décrit des opérations qui améliorent des logements sur quelques points seulement (création d'une douche par exemple), sans que le logement dans son ensemble atteigne un niveau global acceptable d'habitabilité. La Cour relevait déjà en 1994 que « les chiffres disponibles (en matière de travaux d'amélioration) mélangent des interventions ponctuelles limitées et de véritables modernisations complètes de logements ». « En cas de travaux sur parties communes, ils comptent

comme améliorés tous les logements de l'immeuble, même si la plupart ou même tous n'ont pas été individuellement modernisés ».

La PAH permet ainsi à des propriétaires occupants de financer des travaux d'amélioration ponctuelle sur un bâti de mauvaise qualité générale, dans la mesure où l'amélioration du confort, au sens de la loi de 1967, est appréciée au regard des travaux entrepris de manière isolée et non pas globalement.

b) Les normes en matière de logement varient actuellement selon la politique considérée. Trois réglementations sont en effet concernées : celle des normes du confort et de l'ancien figurant dans le code de la construction et de l'habitat, celle des seuils d'insalubrité prévus par le code de la santé publique, celle des normes minimales de confort des logements ouvrant droit au versement des aides personnelles au logement retenues par le code de la sécurité sociale.

On constate ainsi un « brouillage » de la notion d'amélioration du logement, laquelle ne peut plus aujourd'hui se limiter à la définition d'un seuil minimal de confort au sens de la loi de 1967.

En outre, lorsque les indicateurs techniques d'appréciation du niveau d'habitabilité d'un logement ont fait l'objet d'une actualisation, ils l'ont été de manière disparate et non coordonnée par les différentes administrations. Ainsi la loi du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière dispose que les locaux vacants à compter de sa promulgation doivent satisfaire à des normes minimales de confort et d'habitabilité plus exigeantes que celles issues de la loi de 1967 mais son champ se limite au parc locatif.

La notion significative paraît aujourd'hui être plutôt celle de « logement décent », qui devrait donner lieu à une nomenclature cohérente de normes dans les différents codes.

c) Les problèmes actuels de l'habitat ancien sont, de fait, sous-estimés. Il en est notamment ainsi des copropriétés dégradées. Dans certains départements très urbanisés, ce problème se pose cependant avec acuité et quelques DDE ont commencé à l'étudier récemment (Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Il reste complètement ignoré dans d'autres départements, comme l'Eure-et-Loir, le Loir-et-Cher, le Loiret ou le Nord. En outre, la connaissance des attentes des occupants en matière de qualité du logement reste parcellaire : ce n'est qu'en 1996 que l'enquête-logement a intégré,

dans ses questionnaires, des éléments plus qualitatifs comme le sentiment d'inconfort dû à la fréquence des bruits le jour et la nuit.

L'ANAH ignore au total l'importance et la localisation des nouveaux besoins.

C. – Une politique dépourvue d'objectifs clairs

1. – La définition des priorités

Les priorités de la politique d'amélioration sont fixées par des circulaires du ministère chargé du logement et de l'ANAH.

La DGUHC adresse chaque année aux préfets de région, aux DRE et aux DDE une « circulaire de programmation » relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État et une circulaire relative à la programmation des crédits d'études dans le domaine de l'habitat (OPAH sur les quartiers dégradés, PST). Ces textes fixent en principe le cadre de l'harmonisation des politiques du ministère chargé du logement et de l'ANAH à laquelle l'État demande depuis 1994 d'adresser à ses délégués départementaux une circulaire distincte pour fixer les modalités d'utilisation des crédits qu'elle attribue. Les aides à l'habitat privé, notamment la PAH, ne sont toutefois que très marginalement évoquées dans la circulaire de l'État, sauf ponctuellement comme les actions contre l'amiante et le plomb mentionnées dans la circulaire pour 1999.

En outre, le caractère annuel des circulaires de programmation ne favorise pas la définition d'objectifs de moyen terme.

La circulaire de l'ANAH comporte entre six et huit priorités qui ne sont pas assorties d'objectifs chiffrés, même indicatifs, à court ou moyen terme. Au surplus, leur rang change presque chaque année.

2. – Les moyens alloués et les objectifs poursuivis

L'existence d'un pourcentage résiduel de logements identifiés comme sans confort est encore aujourd'hui un argument avancé par le ministère pour justifier le maintien, voire l'augmentation, des crédits destinés aux aides à l'amélioration des logements privés. Or, bien que les dépenses annuelles de l'État relatives à ces aides soient passées

d'un peu plus de 2 MdF en 1990 à 3 MdF en 2000, la part des logements disposant des éléments de confort de base n'a progressé que marginalement.

Autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale

en millions de francs

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PAH	450	400	600	601	605	600	800	815,5	800
Subventions de l'ANAH	1 859	2 260	2 260	2 475	2 210	2 215	2 200	2 200	2 200
TOTAL	2 309	2 660	2 860	3 076	2 815	2 815	3 000	3 015,5	3 000

Source : Budgets votés, chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat », article 80 « Amélioration de logements par les propriétaires occupants » et chapitre 65-48, article 90 « Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention d'investissement », du budget du logement.

Pour la PAH, le montant des autorisations de programme inscrit en loi de finances initiale a doublé sur la période, en passant de 400 MF en 1993 à 800 MF en 2000. L'évolution des crédits inscrits ne résulte pas d'une analyse précise du nombre potentiel de bénéficiaires, qui diminue mécaniquement en raison de l'absence de revalorisation depuis 1993 des plafonds de ressources, mais plutôt d'une volonté d'affichage du ministère.

Dépenses sur crédits de paiement

en millions de francs

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PAH	488,7	509,4	617,5	647,7	596,4	577	666,3	726,3
Subventions de ANAH	1 525,0	2 038,0	2 231,0	2 109,0	2 160,0	2 220,0	2 083,0	2 140,0
TOTAL	2 013,7	2 547,4	2 848,5	2 756,7	2 756,4	2 797	2 749,3	2 866,3

Source : Agence comptable centrale du Trésor. Pour le PAH, les chiffres correspondent aux dépenses payées sur le chapitre 44-91 « encouragement à la construction immobilière », article 50 : « amélioration de l'habitat rural », du budget des charges communes.

L'utilisation des dotations versées par l'État à l'ANAH est restée pratiquement stable depuis 1994, autour de 2,2 MdF. Pour la PAH, les dépenses ont augmenté à nouveau fortement depuis 1998.

Les commissions départementales d'amélioration de l'habitat ont agréé plus de 400 000 dossiers de subventions de l'ANAH depuis 1992, représentant une dépense cumulée de plus de 16 MdF sur la période. Plus de 520 000 PAH ont été attribuées depuis 1992 pour une dépense cumulée de plus de 4,8 MdF.

Nombre de subventions accordées et montant moyen

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Nombre de PAH accordées	52 276	60 802	68 771	55 909	72 510	66 623	69 419	74 872	521 182
Montant moyen (en F)	10 693	10 641	10 600	10 571	10 578	10 777	10 977	10 932	
Nombre de dossiers ANAH agréés	46 640	52 570	54 170	52 210	48 550	48 600	50 600	54 250	407 590
Montant moyen d'une subvention de l'ANAH	32 700	38 770	41 185	40 395	44 490	45 680	41 170	39 450	

Sources : ANAH, DGUHC.

S'agissant de l'ANAH, les moyennes indiquées ne doivent pas occulter la grande hétérogénéité des subventions allouées : en 1999 33 000 F en secteur diffus, mais près de 200 000 F pour les opérations effectuées en PST.

II. – Les instruments de la politique de subventions de l'État aux propriétaires privés

La pérennisation de modes d'intervention définis au cours des années 70 a conduit à gérer de façon séparée deux dispositifs parallèles d'aide aux propriétaires, fondés sur une réglementation peu lisible et des circuits financiers parfois singuliers.

A. – Une politique d'aide aux propriétaires occupants inéquitable

D'une grande complexité, la réglementation relative à la PAH résulte d'une sédimentation progressive de textes hétéroclites et parfois contradictoires entre eux.

a) Les travaux éligibles à la PAH sont fixés par un arrêté du 16 février 1990 qui distingue quatre grands types de travaux : amélioration de la sécurité, de la salubrité et de l'équipement du logement ou de l'immeuble ; économie d'énergie dans les logements ; accessibilité de l'immeuble ou du logement, adaptation du logement aux personnes handicapées physiques ; adaptation du logement aux besoins des travailleurs manuels appelés à travailler la nuit.

Une telle typologie conduit à ne subventionner les travaux d'insonorisation que pour les handicapés ou travailleurs censés travailler la nuit. Les taux de subventions sont de même différents, pour des travaux identiques¹⁴², selon que les travaux sont effectués pour une personne titulaire d'une carte d'invalidité ou pour une personne âgée à mobilité réduite.

Pas moins de neuf situations différentes de taux et de plafonds de dépenses peuvent être identifiées aujourd'hui, auxquelles s'ajoute la possibilité introduite en 1987 à titre expérimental dans une quinzaine de départements de nouvelles conditions d'attribution de la prime :

Modalités d'octroi de la PAH

Nature des travaux	Plafond de ressources inférieur à ...	Taux de subvention	Plafond de travaux	Montant maximum de la prime
Amélioration hors OPAH	70 % PAP ¹⁴³	20 %	70 000 F	14 000 F
Amélioration en OPAH	70 % PAP	25 %	70 000 F	17 500 F
Amélioration en ZRIP ¹⁴⁴	70 % PAP	20 %	85 000 F	17 000 F
Travaux dans des copropriétés dégradées en OPAH ¹⁴⁵	70 % PAP 60 % PAP	25 % 35% ou 40%)	85 000 F 85 000 F	21 250 F 29 750 F (ou 34 000 F
Accessibilité et adaptation du logement aux personnes handicapées	100 % PAP	50 %	40 000 F	20 000 F
Adaptation du logement aux besoins des travailleurs manuels travaillant la nuit	100 % PAP	50 %	28 000 F	14 000 F
Suivi d'insalubrité	100 % PAP	50 %	70 000 F	35 000 F
Travaux sur les parties communes d'un immeuble en copropriété et faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ¹⁴⁶	Pas de conditions de ressources	50 %	Pas de plafond	Pas de maximum

¹⁴² Comme l'installation d'une main courante ou l'élargissement des circulations.

¹⁴³ Prêts d'accèsion à la propriété.

¹⁴⁴ Zone rurale d'intervention prioritaire.

¹⁴⁵ La majoration de 5 points du taux de la prime (pour la porter à 40 %) n'est qu'une faculté laissée à l'appréciation des préfets. Elle ne peut intervenir que si une collectivité décide de compléter la prime de l'État à hauteur de 5 points également (arrêté du 20 janvier 1997).

¹⁴⁶ Décret du 8 février 2000, mettant en œuvre les décisions prises par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999.

La qualification de la nature des travaux par les agents instructeurs influe dès lors de manière importante sur la détermination du montant de la prime.

Les primes pour travaux d'accessibilité et d'adaptation du logement aux personnes handicapées physiques ou aux besoins des travailleurs de nuit peuvent se cumuler avec la PAH pour travaux d'amélioration du logement, sous réserve qu'il s'agisse de travaux de nature différente et que les primes respectent chacune leurs conditions de plafonds et de taux.

En revanche, la réglementation n'a prévu aucun plafonnement de cumul de la PAH avec des aides qui étaient encore récemment ou sont aujourd'hui fréquemment mobilisées en même temps : prêts conventionnés acquisition-amélioration, prêts et aides à l'amélioration de l'habitat accordées par les caisses d'allocations familiales, les caisses de retraite ou les collectivités locales.

b) L'assiette des ressources prises en compte pour l'octroi de la PAH est la somme des revenus nets imposables de l'ensemble des occupants du logement de l'année n-2. Or le revenu net imposable peut avoir subi des minorations importantes du fait de déficits au titre d'une entreprise industrielle, commerciale ou artisanale, d'une profession non commerciale ou d'une exploitation agricole, ou de revenus fonciers. Les reports de déficit peuvent même entraîner une absence de revenu fiscal pendant plusieurs années et permettre à des membres de professions commerciales ou libérales de solliciter l'aide de l'État pour des travaux dans leur résidence principale.

La base « revenu net global » peut également favoriser des propriétaires bénéficiant à ce titre des dispositions fiscales favorables qui minorent le revenu ou créent un déficit s'imputant sur le revenu global, comme celles résultant des amortissements « Périssol » ou « Besson ». Ainsi un propriétaire bailleur multipropriétaire peut n'avoir qu'un très faible revenu net imposable et bénéficier d'une PAH pour sa propre résidence principale. Les abattements dont bénéficient certaines catégories de contribuables influent aussi sur les comparaisons de revenus : à situation identique, un couple de retraités âgés de plus de 65 ans peut, en raison des abattements spécifiques dont il bénéficie, avoir un revenu brut supérieur de 25 % à un couple plus jeune tout en étant éligible à la PAH.

La seule indication du revenu net imposable des occupants du logement - a fortiori celui de l'exercice n-2 - ne permet donc pas

d'établir qu'un propriétaire a besoin d'une aide pour effectuer des travaux dans sa résidence principale. Le « revenu fiscal de référence », plus proche des ressources réelles que le revenu imposable net global, est déjà utilisé pour de nombreuses aides gérées par le ministère de l'emploi et de la solidarité.

c) Les plafonds varient selon que le demandeur exerce ou non une activité professionnelle et, lorsqu'il est marié, selon que son conjoint perçoit ou non une rémunération supérieure à douze fois la base mensuelle des allocations familiales. En revanche, le plafond de ressources est identique pour un jeune ménage¹⁴⁷ et un ménage de quatre personnes.

Ces dispositions, jointes à l'absence de revalorisation des barèmes depuis 1993, créent des situations inéquitables, comme le montrent les exemples suivants :

Exemple 1 :

M. et Mme X..., mariés depuis 10 ans, sans enfant, sont propriétaires occupants dans une copropriété qui a voté des travaux de réfection de toiture. Ils résident dans le Val-de-Marne. Ils ont perçu au cours de l'année n-2 les revenus nets suivants :

M. X... : 87 000 F ; Mme X... : 22 000 F, soit 9 083 F/mois à eux deux. Leur revenu imposable net imposable, (après abattements de 10 % et 20 %) est de $(87\ 000 + 22\ 000) * 0,8 * 0,9 = 78\ 480$ F.

Mme X... ayant des ressources personnelles inférieures à la base annuelle BMAF (25 302 F au 31-12-1999), le ménage relève de la catégorie « 2 personnes - conjoint inactif ». Le plafond d'éligibilité à la PAH est en ce cas de 74 953 F en région parisienne.

M. et Mme X... ne peuvent prétendre à la PAH.

M. et Mme Y... sont voisins de M. et Mme X.... Ils ont les mêmes travaux de copropriété à financer pour la même quote-part. Ils ont perçu en n-2 les revenus suivants :

M. Y... : 87 000 F (il a le même emploi que M. X...). Mme Y... : 40 000 F, soit un revenu imposable net de $(87\ 000 + 40\ 000) * 0,8 * 0,9 = 91\ 440$ F (supérieur de 16,5 % à celui de M. et Mme X...). Mais les deux conjoints sont classés dans la catégorie « 2 personnes-conjoint actif ». Le plafond d'éligibilité à la PAH est de 92 939 F en région parisienne.

M. et Mme Y... peuvent prétendre à la PAH.

¹⁴⁷ « Couple marié depuis moins de 5 ans dont la somme des âges révolus des deux conjoints le composant est au plus égale à 55 ans » (arrêté du 31 décembre 1980).

Exemple 2 :

M. et Mme Z, âgés respectivement de 23 et 21 ans, sans enfant à charge, sont voisins des X... et des Y... Ils ont le même nombre de millièmes et ont engagé les mêmes travaux. Leurs revenus annuels sont très supérieurs à ceux de leurs voisins.

M. Z... : 100 000 F ; Mme Z... : 80 000 F (soit 15 000 F/mois à eux deux).

Leur revenu net est donc de $180\,000 \times 0,8 \times 0,9 = 129\,600$ F.

Le barème applicable aux « jeunes ménages » est celui des ménages de « 4 personnes - conjoint actif », soit 130 330 F.

M. et Mme Z... peuvent prétendre à la PAH bien qu'ils aient des revenus supérieurs de 65 % à ceux des époux X... qui, eux, ne peuvent y prétendre.

Il est difficilement compréhensible que la distinction entre « ménage-conjoint actif » et « ménage conjoint-inactif » soit toujours appliquée pour la détermination de l'éligibilité à la PAH alors qu'elle a été supprimée pour les plafonds de ressources imposables pris en compte pour les prêts locatifs aidés.

En outre, l'assimilation des personnes vivant maritalement aux personnes mariées, appliquée en matière de prêts aidés de l'État, ne l'est pas en matière de PAH, deux personnes vivant maritalement et qui travaillent toutes deux voyant leurs revenus comparés au barème correspondant à un ménage de deux personnes dont l'un des conjoints est inactif.

B. – Une politique d'aide aux propriétaires bailleurs manquant de lisibilité

Créée par la loi de finances pour 1971, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a ultérieurement été dotée du statut d'établissement public administratif. Elle a reçu le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) jusqu'en 1988, date à laquelle celle-ci a été budgétisée, l'État versant en contrepartie une subvention d'intervention à l'ANAH pour l'attribution des aides aux propriétaires bailleurs redevables de la TADB. Présidé par une personnalité indépendante nommée par décret, son conseil d'administration, au sein duquel les Pouvoirs publics sont

minoritaires, est composé majoritairement de représentants des propriétaires bailleurs, des locataires et du Crédit foncier de France ainsi que de personnalités qualifiées. En principe, il arrête la politique suivie, notamment les règles d'attribution des subventions.

a) L'ANAH se compose d'une direction nationale située à Paris, ainsi que d'un réseau de délégués inter-régionaux, régionaux et départementaux ; ces derniers instruisent les dossiers qu'une « commission d'amélioration de l'habitat », dans chaque département, se contente généralement d'entériner, bien que les intérêts publics soient actuellement minoritaires en son sein. Cette commission donne en outre son avis sur la répartition des crédits entre secteurs, ainsi que sur les projets de conventions d'OPAH et de PST.

Il n'est pas aisé de définir le périmètre de l'agence car son réseau reste très intriqué dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement. Les délégations départementales de l'ANAH, fonctionnellement placées sous l'autorité du directeur de l'agence, sont localisées dans les DDE et en réalité dirigées par le directeur de la DDE de rattachement, supérieur hiérarchique du délégué de l'ANAH lui-même fonctionnaire du ministère de l'équipement.

Sans être en mesure d'en communiquer les effectifs précis, la direction du personnel et des services du ministère déclare évaluer à « environ 400 agents » les personnels des DDE travaillant pour le compte de l'ANAH.

L'autonomie d'une agence qui dispose d'un budget provenant exclusivement de l'État, de délégués locaux et d'agents instructeurs sur lesquels elle n'a aucun véritable pouvoir hiérarchique et de moyens mis à sa disposition par les DDE, le tout sans encadrement juridique, est dans une large mesure une fiction.

Ni l'ANAH, ni la DGUHC ne connaissent en conséquence le coût analytique des prestations assurées par l'agence. Une telle situation est d'autant plus regrettable que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain prévoit le transfert à l'ANAH de la gestion de l'ensemble des dispositifs de subventions aux propriétaires privés.

b) Les travaux subventionnés par l'agence sont assez voisins de ceux que couvre la PAH : amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'équipement de l'immeuble ou du logement,

économies d'énergie, isolation acoustique, accessibilité ou adaptation aux personnes handicapées.

Un peu moins nombreux que pour la PAH, les taux de subventions sont fixés, pour certaines opérations, à l'intérieur d'une fourchette. Pas plus que pour la PAH, ils ne résultent de la recherche du plus faible taux incitatif.

Principaux types d'interventions	Taux maximum de subvention	
	Loyer libre	Loyer conventionné
Travaux réalisés en secteur diffus hors du cadre d'une opération programmée (OPAH, PST)	25 %	25 %
Travaux réalisés dans les OPAH Règles particulières fixées par une convention passée entre une collectivité locale, l'État et l'ANAH	25 %	25 % à 40 % selon les dispositions de la convention
Interventions dans les PST Convention entre une collectivité locale, l'État et l'ANAH.		40 % à 70 % selon les dispositions de la convention
Interventions spéciales à caractère social	70 % dans la limite d'un plafond de travaux de 40 000 F TTC	

A Paris, dans les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, les opérations sont financées à 50 % pour les loyers conventionnés en secteur diffus ou en OPAH et à 40 % dans le cas où le propriétaire s'engage à pratiquer pendant au moins neuf ans un loyer intermédiaire entre le loyer libre et le loyer conventionné.

C. – Les faiblesses des procédures d'attribution des aides

L'instruction des dossiers souffre de plusieurs faiblesses : un système informatique de gestion ancien et peu sécurisé, servi par un personnel insuffisamment encadré ; une analyse souvent sommaire des pièces des dossiers et des travaux à réaliser ; un contrôle insuffisant du contrôle du respect des contreparties ou conditions posées à l'obtention des financements ; la place déterminante d'organismes intermédiaires dits « de groupage ».

1. – Le système informatique

a) L'attribution de la PAH est gérée à l'aide du logiciel informatique « SIGAL » dédié à l'ensemble des aides à la pierre. Datant de plus de quinze ans, celui-ci est censé assurer plusieurs

fonctions : gestion des dossiers et des dotations, statistique et sauvegarde des données. Or il présente des insuffisances, aggravées par une absence de maintenance, qui peuvent conduire à des erreurs de calcul. Il n'est doté d'aucun module d'analyse des devis.

Ce logiciel n'a pas été en mesure de prendre en charge le changement de taux de TVA applicable à compter du 15 septembre 1999 : les décisions d'octroi de prime éditées sur la base de devis établis au taux de 20,6 % n'ont pu dès lors donner lieu automatiquement à l'édition de décisions de paiement établies sur la base de factures assorties d'une TVA à 5,5 %. Les minorations de primes résultant de la baisse du taux de cet impôt ont donc été laissées à l'initiative des agents instructeurs des DDE. En outre, SIGAL a été totalement indisponible du 1^{er} au 17 janvier 2000, date de l'installation de sa « version 2000 ».

Le système informatique de gestion de la PAH ne comporte aucune protection : l'accès aux postes de travail utilisant SIGAL n'exige aucun code d'identification de l'instructeur ou mot de passe. Ce défaut de sécurité est de nature à permettre à un tiers d'éditer frauduleusement des décisions d'octroi de prime et de paiement. Au demeurant, un détournement de PAH portant sur un montant cumulé de l'ordre de 1,6 million de francs, de 1992 à 1999, a été récemment découvert dans une DDE. Des indécidations ou fraudes de ce type s'étaient déjà produites dans d'autres DDE.

La conception même du système informatique de gestion de la PAH paraît désuète, insuffisamment sécurisée, très difficilement adaptable ; sa mise en œuvre est progressivement réduite à une fonction d'édition des décisions d'octroi de prime et de paiement.

b) Les subventions de l'ANAH sont, quant à elles, gérées grâce au logiciel OPERA. Moins imparfait que SIGAL, ce logiciel présente encore des faiblesses, malgré des progrès récents en matière de sécurisation, notamment l'absence d'interfaçage avec les services de l'agent comptable : ce dernier ne peut dès lors que s'en remettre à l'ordonnateur pour la précision, la fiabilité et l'exhaustivité des données. Il serait souhaitable en particulier que la nouvelle version d'OPERA permette l'identification des bénéficiaires par ailleurs débiteurs de l'ANAH, ce qui éviterait de leur verser une subvention.

2. – L'analyse des demandes d'aide

Selon la direction du personnel et des services du ministère chargé du logement, 243 agents seraient affectés à la gestion de la PAH dans les DDE, soit un équivalent temps plein de 146,24 agents. Ces agents instructeurs, souvent de catégorie C, procèdent à l'analyse des devis, bien qu'ils n'aient pas, pour la plupart, de formation technique.

a) L'instruction de demandes de PAH et de subventions de l'ANAH devrait comporter un contrôle de la recevabilité des pièces, ainsi qu'une analyse des travaux à réaliser. En pratique, il est procédé, au mieux, à un contrôle sur pièces des demandes ; le caractère social de la PAH a même fait perdre complètement de vue le volet technique de la procédure d'instruction. Il a pourtant été constaté par la Cour que les dossiers étaient souvent incomplets, même lorsqu'ils étaient présentés par des organismes de groupage pour le compte des bénéficiaires.

b) En ce qui concerne les travaux subventionnables, les commissions d'amélioration de l'habitat et les délégations de l'ANAH font preuve d'une liberté d'appréciation qui ne correspond ni aux textes applicables, il est vrai souvent laconiques, ni à la mise en œuvre d'une doctrine claire, qui leur serait opposable, de sorte que le volume des travaux pris en compte dépend du seul instructeur. De plus, même lorsque le coût des travaux subventionnés atteint plusieurs centaines de milliers de francs, aucune étude technique ou diagnostic préalable n'est exigé, pas plus que le recours à une maîtrise d'œuvre.

Une conception extensive de la notion de «travaux pour handicapés» pour lesquels les conditions de ressources sont plus favorables a de même pour conséquence de rendre certains demandeurs éligibles à la PAH. Il a été ainsi constaté que les services instructeurs de certaines DDE (Eure-et-Loir notamment) s'étaient livrés, au vu d'un certificat médical illégalement exigé, à une appréciation du niveau d'autonomie d'une personne pour lui accorder une subvention au taux «handicapés» (50 % au lieu de 20 %).

Le respect des règles de non-cumul n'est pas davantage vérifié : la très grande majorité des demandes de PAH sont appuyées d'un plan de financement qui comporte exclusivement un «apport personnel», ce qui ne paraît guère crédible quand il s'agit de personnes déclarant des ressources modestes. Un demandeur de PAH

qui omet de déclarer des financements extérieurs non cumulables avec la prime ne court, il est vrai, quasiment aucun risque que cette situation, interdite par les textes, soit découverte. Il n'est dès lors pas à exclure, par exemple, que pour des travaux d'un montant élevé (supérieurs à 100 000 F) ne soient cumulés indûment la PAH et le prêt à 0 %.

Plus généralement, la Cour a constaté que les agents instructeurs se montrent trop souvent peu attentifs à des incohérences ou des anomalies pourtant facilement détectables : adresse du demandeur différente de celle du logement à rénover sans que figure dans le dossier un engagement à habiter le futur logement ; ambiguïté d'adresses à la fois privées et commerciales ; nombre disproportionné d'occupants pour un logement à l'évidence trop exigü ; extensions de surfaces dépassant les 14 m² autorisés ; revenus déclarés tellement faibles qu'ils apparaissent incompatibles avec le moindre investissement immobilier alors même que les demandeurs de prime disent financer le solde par apport personnel. De telles situations devraient pourtant conduire à s'interroger sur la réalité de l'opération à financer, la vraisemblance du plan de financement ou la capacité des bénéficiaires à mener l'opération. En outre, les factures produites à l'appui des demandes de paiement ne comportent que rarement la mention qu'elles ont été acquittées.

c) Il a été constaté enfin que la plupart des DDE n'effectuent aucun contrôle sur place, qu'il s'agisse de la PAH ou des subventions de l'ANAH, ni pendant l'instruction pour vérifier que l'immeuble nécessite des travaux, que ceux-ci n'ont pas été déjà engagés ou réalisés au moment de la demande ni après la notification de la décision d'octroi de la prime pour s'assurer qu'ils sont bien entrepris ou réalisés dans les délais réglementaires.

3. – Le rôle des organismes de groupage

Si le propriétaire en fait la demande, la constitution et le dépôt du dossier de demande de subvention de l'ANAH ou de PAH peuvent être assurés par des organismes dits « de groupage », associations

agissant à l'échelon départemental. La majorité de ces organismes sont des PACT¹⁴⁸, eux-mêmes affiliés à une Fédération nationale.

Ces organismes, notamment financés par l'État, l'ANAH, les départements et des caisses de retraite, en particulier la CNAVTS¹⁴⁹, remplissent localement une mission d'incitation à la réhabilitation, d'aide et de conseil en direction des personnes qui maîtrisent mal les circuits administratifs, comme les personnes âgées ou de condition modeste. Ils facilitent l'accès des demandeurs aux aides de l'État, des collectivités locales et des organismes sociaux : de ce point de vue, leur utilité est réelle. Dans les DDE visitées, il a été constaté qu'ils présentent la majorité des demandes de PAH, voire la quasi-totalité des dossiers dans certains départements, mais guère plus d'un tiers de ceux de l'ANAH.

S'agissant de l'ANAH, les missions de « groupage » sont précisées dans chaque département par une convention passée entre l'organisme et le délégué départemental de l'agence, conformément à une convention-type. En revanche, il n'existe, pour la PAH, ni texte unilatéral ni convention nationale qui détermine les modalités d'intervention des organismes.

Les prestations d'assistance administrative à la constitution de dossiers ne sont pas partout assurées par les organismes de groupage de manière optimale : dans certains départements, le délai entre la date de dépôt du dossier par le demandeur auprès de l'organisme et la date de transmission par celui-ci au service instructeur de la PAH peut atteindre plusieurs semaines, voire plusieurs mois. En outre, les dossiers parviennent fréquemment incomplets au service instructeur, ce qui retarde d'autant leur examen. Il arrive que les demandeurs commencent les travaux, voire les réalisent, avant que la DDE ait notifié une décision de principe d'octroi. Des critiques analogues peuvent être faites en ce qui concerne les demandes de subventions de l'ANAH ; on peut notamment regretter, pour celles-ci, que les organismes n'assurent guère la vérification de la recevabilité des dossiers, que les conventions prévoient pourtant.

¹⁴⁸ Cet acronyme, qui signifiait à l'origine « Propagande et action contre les taudis », veut dire aujourd'hui « Protéger, améliorer, conserver, transformer ». Les ARIM (« associations de rénovation immobilière ») ont fusionné, dans de nombreux départements, avec les PACT.

¹⁴⁹ Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Au sein des commissions qui statuent sur les demandes de subvention de l'ANAH, la position des organismes de groupage est ambiguë : la plupart des personnalités qualifiées choisies par les préfets pour y siéger sont des présidents ou des salariés d'organismes de groupage, lesquels sont rémunérés par l'ANAH au prorata du nombre des dossiers retenus par la commission. En outre, ces organismes assurent souvent la mission d'animateur des OPAH dont la convention institutive est signée par le délégué local de l'agence après avis de la commission. De telles situations de conflit d'intérêts nécessiteraient que le représentant de l'organisme de groupage se « déporte » systématiquement lorsqu'est examiné un dossier qui a été transmis par ses soins, ou un projet de convention d'OPAH dans laquelle il intervient, ce qui est rarement le cas aujourd'hui. De plus, si le conseil d'administration de l'ANAH a interdit, en avril 1998, le cumul de rémunération des organismes de groupage au titre d'animateur d'OPAH et de présentation des dossiers, des dispositions analogues restent à prendre pour la PAH.

L'organisme de groupage se trouve en situation à la fois de prestataire du propriétaire, qu'il aide à déterminer les travaux à effectuer, à rechercher des financements et à constituer les dossiers de demande, et de sous-traitant des services de l'État pour effectuer les contrôles prévus par la réglementation, voire pour assurer une véritable pré-instruction du dossier de manière plus ou moins officielle. Ainsi, la DDE de Haute-Loire mentionne explicitement, sur les imprimés des dossiers de demande de PAH, que la mission pour laquelle est rémunéré le CAL-PACT-ARIM 43, - l'assistance administrative et technique du demandeur - , correspond en partie à des missions de contrôle que les services instructeurs devraient assurer eux-mêmes : recevabilité du dossier, vérification des devis et des factures, répartition du coût des travaux, dépôt du dossier, visite de contrôle pour conformité.

S'agissant de la PAH, il existe aussi des situations de délégation non écrite aux organismes de groupage de l'ensemble des contrôles prévus par la réglementation. En Seine-Saint-Denis, c'est le technicien du PACT-ARIM qui, pour les dossiers déposés par celui-ci, définit pour la DDE le volume des travaux éligibles à la prime et certifie l'ensemble des pièces du dossier, sans qu'une convention ait précisé les relations entre la DDE et l'organisme. Dans le Val-de-Marne, le PACT s'acquitte de la fonction de contrôle avant travaux, qu'il est censé exercer, en faisant signer au demandeur une attestation sur l'honneur que les travaux n'ont pas commencé. Les responsables

des DDE allèguent l'impossibilité dans laquelle ils se trouveraient d'effectuer eux-mêmes des contrôles sur place.

Dès lors, une partie de la prime finance une prestation déléguée à un organisme extérieur par l'État pour une mission de son ressort.

Les conditions de rémunération de ces organismes manquent aussi de transparence.

Ils peuvent recevoir de l'État une rémunération représentant 3 % de la PAH lorsqu'ils assurent une mission administrative d'assistance au maître d'ouvrage - ce qui correspond notamment à la constitution des dossiers - ou de 8 % pour des missions complètes de maîtrise d'œuvre. La Cour a constaté que la rémunération par l'État de ces entités ne correspond pas toujours aux prestations réellement effectuées et que le taux de 8 % est sollicité par des organismes de groupage dont la prestation se limite pourtant à la constitution de dossiers dans lesquels les éléments techniques sont faibles.

Dans les DDE visitées, les pratiques sont diverses, parfois dans un même département. La plupart d'entre elles appliquent le taux de 3 %. La DDE des Bouches-du-Rhône rémunère toutefois les organismes au taux de 8 % dans la seule subdivision de Salon-de-Provence sans justification particulière. Les DDE de Haute-Loire et des Hautes-Pyrénées appliquent le taux de 3 % sauf lorsque le PACT est mandataire de la prime, c'est-à-dire qu'il la reverse au bénéficiaire final, après déduction de sa rémunération. Les DDE du Loir-et-Cher et du Val-de-Marne rémunèrent systématiquement les organismes de groupage au taux de 8 % pour la prestation d'assistance à la constitution des dossiers de demande de PAH. Cette situation reflète les pressions qu'exercent parfois sur les services de l'Équipement les organismes de groupage.

Certaines DDE ne notifient pas toujours au bénéficiaire final le montant de la prime : ainsi celle de Seine-Saint-Denis notifie la décision d'octroi de principe de la prime au demandeur lorsqu'il dépose lui-même le dossier mais au seul organisme de groupage lorsque celui-ci a déposé le dossier, comme cela est très fréquemment le cas.

Pour l'ANAH comme pour la PAH, de telles pratiques peuvent conduire à des facturations supplémentaires par l'organisme de groupage, le propriétaire concerné ignorant que l'intermédiaire a déjà été rémunéré pour son intervention. La Cour a ainsi constaté que

les facturations des organismes de groupage de dossiers de PAH ne se limitaient pas à la rémunération versée par l'État. La rémunération figurant sur l'imprimé de demande de prime et, par suite, sur la décision d'octroi de celle-ci est parfois très inférieure au montant réellement facturé au demandeur tel qu'il apparaît sur la note d'honoraires jointe au dossier ou transmise par le bénéficiaire final.

Exemples constatés à la DDE du Nord

1 - Montant de la prime : 13 445 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 403 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de l'Asvesnois :
1 103 F.

2 - Montant de la prime : 12 920 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 388 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de Lille : 809 F.

3 - Montant de la prime : 6 534 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 196 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de Lille : 500 F.

4 - Montant de la prime : 2 166 F

Majoration de 3 % (décision d'octroi de prime), soit 65 F

Rémunération effectivement facturée par le CAL-PACT de Lille : 565 F.

A l'occasion d'une visite effectuée chez un propriétaire du Loir-et-Cher ayant bénéficié de la PAH, il a été constaté que seul un extrait du contrat de mandat signé par le bénéficiaire en faveur du CDAHR-PACT¹⁵⁰ figurait dans le dossier consulté à la DDE ; il ne comportait aucune mention de la rémunération effectivement demandée qui s'est élevée en réalité à 80 % de la prime accordée par l'État.

¹⁵⁰ Comité départemental d'aménagement et d'habitat rural-protection amélioration conservation et transformation de l'habitat.

Exemple : DDE du Loir-et-Cher
CAL-PACT mandataire.
Travaux réalisés : 13 874 F.
Montant de la PAH attribuée (taux de 20 %) : 2 775 F.
Rémunération de 3 % : 83 F.
Le CAL-PACT a, en réalité, demandé une rémunération de 2 261 F qui représente près de 80 % du montant de la prime.

Les DDE déplorent, en tout état de cause, la difficulté tant à mettre en concurrence les organismes intermédiaires qui se trouvent dans la plupart des départements en situation de monopole ou de duopole de fait, qu'à leur faire respecter une certaine rigueur dans la présentation des dossiers.

Lorsque les organismes mandataires assurent eux-mêmes l'essentiel de la communication publique sur les aides à l'amélioration du logement – ce qui est le cas dans la plupart des départements – il a été constaté que les aides de l'ANAH et la PAH n'étaient pas identifiées par les propriétaires bénéficiaires comme une aide de l'État, mais comme une subvention de l'organisme de groupage lui-même.

L'action de ces organismes gagnerait à être encadrée par une convention-type passée avec l'État fixant, outre leur rémunération, le cahier des charges de leurs interventions et obligations. Sa mise en œuvre pourrait opportunément faire l'objet de contrôles réguliers par les services du ministère chargé du logement.

D. – Des circuits de paiement singuliers

Pour des raisons historiques et conformément à la volonté du législateur, le Crédit foncier de France (CFF) joue, en marge des règles de la comptabilité publique, un rôle essentiel dans le paiement des subventions des deux dispositifs. S'il exerce dans les deux cas une fonction de caissier, celle-ci est toutefois mise en œuvre vis-à-vis de l'ANAH dans des conditions différentes de celles en vigueur pour le versement des PAH.

a) En ce qui concerne les subventions versées aux bailleurs privés, le délégué local de l'ANAH ordonnance les dépenses dans la

limite des délégations qui lui sont consenties par le directeur de l'agence. Il établit l'ordre de paiement sans que les textes précisent clairement qui est responsable de l'engagement des crédits délégués localement. Ni l'agent comptable de l'ANAH ni aucune autre autorité financière n'assure, au demeurant, de contrôle des engagements ; le trésorier-payeur général du département concerné ne participe à la commission d'amélioration de l'habitat qu'en qualité de membre.

Pour le paiement d'acomptes sur subventions, des fiches de calcul, appuyées des factures ou des attestations des entreprises, établissent le pourcentage des travaux réalisés. Pour le règlement du solde ou d'une demande unique de paiement, l'agent comptable de l'ANAH dispose d'informations provenant des délégations¹⁵¹ mais ni des factures, ni d'autres documents provenant des entreprises et attestant la réalisation des travaux, ni même de la demande de paiement adressée par le bénéficiaire et constituant la créance.

Le pourcentage de dossiers comportant des anomalies détectées par l'agent comptable de l'ANAH est de l'ordre de 6 % (3 466 en 1998), ce qui n'est pas négligeable, des taux supérieurs à 10 % étant même constatés dans certains départements (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Aube, Corse-du-Sud, Marne, Mayenne).

b) Pour la PAH, le circuit de consommation des crédits, déjà critiqué à plusieurs reprises par la Cour notamment dans son rapport particulier de 1994, est encore plus singulier. Les crédits relatifs à la PAH sont inscrits tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement au chapitre 65-48, article 80, du budget du logement. Les autorisations de programme sont déléguées aux préfets de région qui les subdélèguent aux préfets de département. Une fois réparties, ces autorisations sont gérées par les DDE qui informent mensuellement la DGUHC de l'état des engagements de crédits. Ces informations sont traitées par un système exclusivement interne à l'administration de l'Équipement, les services de la comptabilité publique n'en ayant pas connaissance. La dotation de crédits de paiement inscrite au chapitre 65-48 n'est pas déléguée aux préfets mais intégralement transférée au chapitre 44-91, « Encouragement à la construction immobilière », article 50 : « Amélioration de l'habitat rural », du budget des charges communes. Des provisions sont versées par le ministère de l'économie et des finances, à échéance trimestrielle, au CFF, à la demande de

¹⁵¹ Fiche de calcul, ordre de paiement, date de réalisation des travaux indiquée par le logiciel OPERA.

celui-ci. C'est le Crédit foncier qui procède au paiement des primes aux bénéficiaires, au vu des décisions de paiement qui lui sont transmises par les DDE. Il peut donc se trouver en situation de payer des primes calculées pour un montant inexact, voire de primes indues, ce qui s'est produit récemment. Ce circuit, qui se caractérise par l'absence de contrôle d'un comptable public sur la décision de paiement, contrevient aux règles fondamentales de la comptabilité publique.

Il est donc heureux que l'intervention du CFF dans la gestion des subventions de l'ANAH et des PAH arrive, semble-t-il, à son terme. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit l'abrogation de la disposition qui lui donne compétence pour intervenir dans la gestion de l'ANAH. Le Trésor Public devrait donc assurer le paiement des diverses subventions aux propriétaires privés à la date du transfert de compétences soit, en principe au 1^{er} janvier 2001.

III. – La pertinence de la politique actuelle

Fondés sur une réglementation en retard sur l'évolution de l'état du parc de logements privés et des attentes de ses occupants, mettant en œuvre des circuits administratifs et financiers complexes et mal contrôlés, les dispositifs de subventions de l'État aux propriétaires privés sont en outre affectés par l'émergence de nouveaux financeurs, notamment les caisses d'assurance vieillesse et les collectivités territoriales. Les aides de ces dernières aux investissements des producteurs de service du logement sont ainsi passées de 663 MF en 1984 à 1,9 MdF en 1997, dans le cadre notamment de la politique de maintien à domicile des personnes âgées qui nécessite l'adaptation de leur habitat à leurs besoins spécifiques. De surcroît, l'importante évolution du traitement fiscal des travaux concernés au cours de la dernière période éclaire les aides étudiées d'un jour nouveau.

Dans ce nouveau contexte, il convient de s'assurer de l'opportunité et, en tout état de cause, de l'adaptation d'une politique d'incitation à des travaux sur le patrimoine de logements privés prenant la forme de subventions directes versées aux propriétaires.

A. – Le manque de cohérence des nombreux dispositifs d'aides

Le demandeur a parfois des difficultés à s'orienter dans le maquis des aides à l'amélioration des logements.

a) De nombreuses collectivités territoriales interviennent aujourd'hui en complément ou en alternative des actions de l'État : dans dix des douze départements visités au cours de l'enquête sur la PAH, les conseils généraux avaient mis ou mettaient en place des dispositifs d'aides aux propriétaires occupants, dans une logique souvent moins exclusivement sociale que la PAH. Leur effort apparaît du même ordre que celui de l'État, auquel il s'ajoute : le département d'Eure-et-Loir subventionne ainsi les travaux à hauteur de 25 % de leur montant dans la limite de 12 500 F ; celui de Seine-Saint-Denis double le montant de la PAH attribuée par l'État. Plusieurs régions interviennent de façon significative dans le cadre d'OPAH, en fonction de priorités particulières : ainsi celle du Centre accorde une aide financière pour la revitalisation des bourgs et les animations d'OPAH, celle d'Ile-de-France le fait pour les copropriétés en secteur OPAH.

Des modulations de primes sont également appliquées en fonction des caractéristiques sociologiques de la population, afin notamment de ne pas exclure des aides des propriétaires dont les ressources sont légèrement supérieures aux seuils de revenus applicables pour la PAH : ainsi le département du Val-de-Marne accorde une aide pour des demandeurs dont les revenus ne dépassent pas 140 % des plafonds PAP, ce qui correspond à des revenus légèrement supérieurs au SMIC. De même, celui de Haute-Garonne aide à 25 % les propriétaires dont le revenu est compris entre 70 % et 100 % du plafond et qui se trouvent exclus de la PAH de base. La ville de La Ciotat, dans le cadre d'une politique de réhabilitation du centre-ville favorise l'arrivée de jeunes accédants à la propriété par un système d'aides adossé à des conditions de ressources correspondant à 200 % du plafond PAP.

b) Les organismes de protection sociale, pour l'essentiel les caisses de retraite, aident également, au titre de leurs prestations d'action sociale, les propriétaires occupants à améliorer leur logement.

Les concours accordés par la CNAVTS sur son budget d'action sociale représentent environ 150 MF et concernent 18 000 logements

par an. Les travaux éligibles le sont à la PAH : adaptation du logement aux handicaps des personnes âgées, conservation de gros œuvre, entretien du second œuvre, à l'exclusion des peintures et papiers peints, dans des conditions qui varient selon les régions, amélioration du cadre de vie (isolation). Le barème de participation de la CNAVTS varie de 30 % à 65 % du coût des travaux, en fonction du revenu des bénéficiaires, le montant maximum de la prime ne pouvant excéder 11 325 F, soit un niveau assez comparable à celui de la PAH.

c) Bien que les aides attribuées soient de même nature, les procédures d'attribution par les différents financeurs ne font l'objet d'aucune mise en cohérence, qu'il s'agisse des documents techniques exigés, de la base d'appréciation des ressources ou des délais de traitement des dossiers. Seules les caisses complémentaires de retraite ARRCO et IRCANTEC augmentent de 30 %, pour leurs adhérents, le montant de la prime attribuée par la CNAVTS. Un certain nombre d'objectifs sont pourtant communs à l'ensemble de ces financeurs. Des aides techniques pour les personnes à mobilité réduite sont ainsi versées à la fois par les caisses de retraite, par les départements et par l'État.

Faute de coordination et d'actualisation de la réglementation, le cumul de ces aides ne connaît actuellement aucune limite quant au montant devant rester à la charge du propriétaire. Il peut dès lors atteindre des niveaux excessifs, notamment pour des travaux dont l'utilité n'apparaît pas prioritaire.

Exemple rencontré à la DDE du Loiret

M. et Mme X..., retraités du régime général, 71 et 76 ans.

Travaux à financer : changement de volets classiques en volets roulants : 17 733 F.

Plan de financement :

PAH (25 %) : 4 433 F

CRAM + caisse complémentaire obligatoire : 9 220 F

Autre caisse de retraite : 4 000 F

Apport personnel : 80 F

Les travaux effectués par M. et Mme X... sont ainsi financés à plus de 99,5 %.

B. – L'incertitude de leur rapport coût/efficacité

1. – Effet incitatif des aides

a) Soulignant la fonction économique des subventions aux propriétaires bailleurs, la DGUHC a fait connaître à la Cour que « chaque année, ce sont quelque 10 à 11 MdF de travaux qui sont générés, et en partie financés par l'ANAH ». Il convient toutefois d'observer que ces montants ne représentent que 45 % des travaux réalisés sur les logements existants par les seuls bailleurs privés. De plus, le ministère n'a pas précisé en quoi et sur quels types de travaux, ces aides auraient un réel effet de levier.

Les subventions de l'ANAH semblent en vérité n'avoir qu'un effet limité sur le marché du logement : leur impact sur les vacances ne paraît pas déterminant, hormis l'effet psychologique induit par la création de la prime à la vacance qui, de 1995 à 1997, semble avoir déclenché une augmentation significative mais ponctuelle du nombre d'opérations d'amélioration.

b) L'effet d'aubaine ne paraît pas négligeable pour les deux dispositifs examinés.

Pour la PAH, il est, certes, possible que l'attribution de la prime puisse jouer un certain rôle déclencheur dans les décisions de réhabilitation prises par les propriétaires occupants, notamment pour ceux qui font appel à des concours bancaires pour financer la plus grande partie des travaux. Au vu des plans de financement figurant dans les dossiers, une telle situation paraît cependant rare.

Il ressort des constatations faites sur place par la Cour que la majorité des propriétaires rencontrés auraient effectué des travaux quelle qu'ait été l'issue de leur demande ; la PAH les a, au mieux, incités à en augmenter légèrement l'importance ou à les anticiper. Le véritable effet déclencheur semble plutôt se produire lorsque les propriétaires peuvent obtenir un montant cumulé significatif d'aides, par l'intervention notamment des caisses de retraite et des collectivités locales, pour effectuer des travaux qu'ils n'auraient pas jugés prioritaires s'ils avaient dû les autofinancer complètement (changement de volets ou d'huisseries). En outre, comme la prime est encaissée par le bénéficiaire après la production des factures voire, le plus souvent, après leur acquittement, elle tend à servir à financer de petits travaux de finition.

Certains demandeurs préfèrent commencer à leur guise les travaux en prenant le risque de perdre le bénéfice de la prime en cas de contrôle plutôt que de devoir attendre trop longtemps la décision d'octroi. La plupart établissent un plan de financement qui n'en tient d'ailleurs pas compte. Certains n'apprennent même que par hasard l'existence d'une telle aide, lors de l'établissement de devis. Au surplus, l'attribution de la PAH et des subventions de l'ANAH tend, de l'avis des agents des DDE, à faciliter l'élévation des prix pratiqués par les artisans, notamment en OPAH.

La PAH peut toutefois avoir un réel effet déclencheur dans deux types de situations. Son octroi peut encourager des ménages de condition modeste résidant dans des copropriétés dégradées à voter des travaux auxquels ils s'opposaient antérieurement par crainte d'insolvabilité. Dans le cadre d'une OPAH, elle peut également inciter des propriétaires à prendre des décisions de travaux, en raison de l'existence fréquente de financements conjoints de l'État et des collectivités territoriales ; la prime peut notamment conduire à anticiper de quelques mois des travaux programmés par les propriétaires, s'agissant par exemple des réhabilitations de façade ou des menuiseries extérieures.

c) Les aides obtenues de l'ANAH sont, en valeur absolue, plus élevées, mais leur effet déclencheur ne paraît pas plus significatif pour autant. Les demandes de subventions émanent majoritairement de propriétaires de plus de trois logements locatifs, dont un nombre significatif de sociétés : plus attentifs à l'entretien de leur patrimoine, nombre d'entre eux auraient probablement fait procéder à des travaux même sans subvention, d'autant qu'ils bénéficient parallèlement de dispositions fiscales appropriées de déduction de charges.

Lorsque des subventions de l'ANAH sont sollicitées, elles ne s'accompagnent pas, dans l'esprit des propriétaires, de contreparties vraiment contraignantes. L'engagement de louer le logement pendant dix ans, rarement contrôlé, n'est pas en soi un obstacle. Les propriétaires utilisent peu la possibilité de conclure une convention avec l'État (10 000 logements conventionnés en 1999) pour accueillir des personnes aux ressources modestes et appliquer des loyers inférieurs à ceux du marché, alors même que le taux de la subvention pourrait alors être porté à 40 % en OPAH, voire 70 % pour les PST, car ils préfèrent recevoir une aide qui ne restreint pas leur liberté de bailleur. Plus des deux tiers des dossiers déposés concernent des logements en secteur diffus, les dossiers d'OPAH représentant moins

de 30 % des demandes et ceux des PST moins de 4 %, ce qui montre que les propriétaires ont recours à la subvention pour des travaux effectués très majoritairement en dehors des périmètres dans lesquels des opérations spécifiques ont été décidées.

En outre, tout bailleur qui réalise des travaux autres que d'entretien courant intérieur se voit attribuer une subvention de 25 % du coût des travaux dits « subventionnables » même en secteur diffus, en dehors de toute situation de vacance du logement. A l'issue de l'opération d'amélioration, un logement dont le loyer permettait à l'occupant de bénéficier de l'APL peut devenir un logement à loyer libre. L'aide de l'ANAH peut également être versée à un propriétaire dont le logement est situé dans un secteur où il ne trouvera pas de locataire, faute de demande, notamment en zone rurale.

2. – L'évolution de l'environnement fiscal

a) Les allègements fiscaux accordés depuis quelques années aux propriétaires privés tant bailleurs qu'occupants conduisent à s'interroger sur la pertinence du maintien de subventions de l'État. La principale mesure en cause concerne la baisse de la TVA sur les travaux dans les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans. Son taux, qui était jusqu'au 15 septembre 1999 de 20,6 %, a été ramené à 5,5 % jusqu'au 31 décembre 2002 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien. Déjà à compter du 1er janvier 1999, pour les propriétaires bailleurs bénéficiant d'une subvention de l'ANAH, le taux réduit de TVA s'était appliqué aux travaux d'amélioration de l'habitat dans des logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, soit environ 10 000 logements. L'allègement d'impôt correspondant était estimé à 200 MF.

Les bailleurs privés bénéficient aussi d'autres avantages fiscaux : le régime dit du « micro-foncier » (taux d'abattement pour frais porté à 40 % lorsque les loyers encaissés sont inférieurs à 60 000 F par an) et le « statut du bailleur privé » institué par la loi de finances pour 1999 (« système Besson »).

Pour les propriétaires occupants, indépendamment de la baisse de la TVA déjà mentionnée, les avantages fiscaux liés aux travaux d'amélioration sont d'une ampleur sans commune mesure avec le montant de la PAH avec laquelle ils se cumulent. Trois d'entre eux concurrencent directement la PAH :

Libellé de la mesure	Coût pour l'État en MF ¹⁵²
Réduction d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations, d'amélioration et de ravalement afférentes à la résidence principale du contribuable	4 100
Crédit d'impôt pour dépenses d'entretien de l'habitation principale	2 000
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	5 600
TOTAL	11 700 ¹⁵³

Le mécanisme fiscal est donc devenu l'instrument le plus massif et le plus simple d'aide aux propriétaires privés.

b) Avec la réduction du taux de la TVA à 5,5 %, qui a représenté une dépense fiscale totale de 17,6 MdF, les subventions de l'ANAH et la PAH ont perdu leur fonction implicite de neutralisation de l'impact de la fiscalité indirecte.

L'actuel système de primes ne devrait continuer à coexister avec de telles dispositions fiscales que s'il concerne des opérations plus ciblées, considérées comme prioritaires par les Pouvoirs publics, et s'accompagne de contreparties effectives qui ne pourraient être obtenues sans cette incitation financière spécifique.

La PAH pourrait être opportunément affectée à la réalisation de travaux répondant à des priorités locales dûment identifiées et réservée à des opérations spécifiques ou à des situations d'urgence rendant indispensables des travaux pour des motifs impératifs de santé publique par exemple. Mais de telles priorités ne sont pas définies à ce jour, notamment pour les propriétaires occupants, hormis dans le cas des copropriétés dégradées.

Quant aux aides de l'ANAH, qui sont actuellement attribuées sans conditions de ressources, la question de leur maintien est posée depuis la baisse du taux de TVA à 5,5 %, sauf à les réserver à des opérations très sociales comme les PST ou à des opérations d'amélioration cohérentes, globales et simultanées dans des périmètres précis, comme les OPAH devraient l'être. En tout état de cause, alors

¹⁵² Annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2000.

¹⁵³ Soit 1,78 milliard d'euros.

que l'obligation de mettre le logement « aux normes » n'existe actuellement que pour les logements conventionnés, la réhabilitation globale et cohérente du logement pourrait opportunément conditionner l'octroi d'une subvention.

Dans tous les cas, un renforcement du contrôle du respect des contreparties par les propriétaires apparaît indispensable.



Au total, l'enquête de la Cour a fait apparaître que la politique de subventions de l'État à l'amélioration de l'habitat privé qui, pour l'essentiel, a été définie au cours des années 1970 a aujourd'hui vieilli. D'une complexité excessive, elle est malaisée à gérer et sa mise en œuvre est insuffisamment contrôlée. Le regroupement au sein de l'ANAH de la gestion de la PAH et des subventions de l'État aux propriétaires bailleurs, comme la remise en cause du rôle du CFF dans leur paiement, ne doivent pas dispenser d'une réflexion d'ensemble à son propos.

Il serait opportun tout d'abord de s'assurer, compte tenu du bouleversement du paysage fiscal dans lequel ils s'inscrivent, que l'effet d'aubaine de ces dispositifs de subventions aux propriétaires privés reste marginal, ce qui n'est pas établi. Il convient aussi d'actualiser et de simplifier la réglementation les régissant, tout en en accroissant leur ciblage vers des publics particuliers, notamment de condition modeste, ainsi que leur synergie avec d'autres politiques publiques comme celle du maintien à domicile des personnes âgées ou de l'animation de l'espace rural. Une telle adaptation conduira assurément à s'interroger sur le choix du niveau auquel les responsabilités en ce domaine doivent être exercées.

Réponse du Ministre de l'Équipement, des transports et du logement

En premier lieu, le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) a pris connaissance avec intérêt du rapport de la Cour des comptes sur les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé. Il partage certaines des observations formulées par la haute juridiction, en particulier celles portant sur le régime de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), qui n'a pas toujours suivi les évolutions économiques et sociales récentes. C'est la raison pour laquelle une importante réforme des aides publiques pour le parc privé a été décidée, qui a logiquement trouvé sa place au sein du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), actuellement en débat devant le Parlement.

Cette réforme se traduira par une refonte majeure du rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui deviendra l'outil privilégié des pouvoirs publics pour la mise en œuvre d'une politique maîtrisée et contractualisée de l'habitat privé ancien. Elle devrait permettre de préserver l'autonomie et la souplesse de fonctionnement de l'établissement public tout en donnant à l'autorité de tutelle des moyens d'intervention accrus.

Des réformes institutionnelles qui devraient faciliter une meilleure connaissance de l'habitat privé et une meilleure adéquation entre les dispositifs d'aide et les besoins

La connaissance de l'habitat privé résulte d'abord, comme le rappelle la Cour des comptes, d'études réalisées au niveau national et notamment de l'enquête nationale sur le logement (ENL). Celle-ci, pilotée par l'INSEE, est cofinancée par le ministère chargé du logement (3,8 MF pour 1996 sur un coût total de 23,4 MF). L'ensemble des fichiers résultant de l'enquête ont été fournis à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) et ont fait l'objet de multiples exploitations portant sur le niveau de confort des logements, les caractéristiques et les revenus de leurs occupants, en fonction notamment du type de commune de localisation. Pour l'enquête réalisée en 1996, les critères habituels de confort, fondés sur l'équipement sanitaire, ont été complétés par des

informations sur le niveau d'entretien du logement et sur son insonorisation, ainsi que sur le niveau d'entretien de l'immeuble dans son ensemble, et la présence d'un ascenseur.

Ces nouvelles questions ont permis d'affiner la segmentation des logements suivant leur niveau de confort, mais ont donné lieu à diverses difficultés d'exploitation des données. Ainsi, pour l'enquête prévue en 2001, elles seront certes maintenues, mais reformulées et simplifiées.

Au niveau local, les études sur la connaissance du parc ancien sont nombreuses, et sont réalisées notamment à l'occasion de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) ou des études pré-opérationnelles lors des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), comme y incite fortement la circulaire annuelle de la DGUHC relative à la programmation des études locales.

Toutefois, les données quantitatives sont plus rares et plus difficiles à mobiliser. La principale source reste le recensement de la population, mais celui-ci n'est réalisé qu'à un rythme décennal. L'enquête logement n'est fiable qu'au niveau national, et il serait trop coûteux et irréaliste d'en étendre l'échantillon jusqu'à obtenir une connaissance finement localisée du parc.

Il est permis toutefois de fonder de grands espoirs sur le recensement en continu, qui apportera des informations fiables à un rythme quinquennal. Celui-ci pourrait débiter en 2002, et pourrait comprendre, sur la base de l'expérience de l'enquête logement, des questions sur le niveau d'entretien des bâtiments et des intérieurs, complétant la description du confort du logement.

La consolidation des études locales au niveau national et leur capitalisation dans le cadre des crédits budgétaires disponibles restent aujourd'hui encore insuffisantes. Cependant, la réorganisation des services de la direction de l'habitat et de la construction (DHC) et de la direction de l'aménagement foncier de l'urbanisme (DAFU) au sein de la DGUHC, qui a conduit à la création d'une sous direction de l'observation et des études, a précisément pour but de mieux assurer cette fonction. A titre d'illustration, la DGUHC vient d'élaborer des outils visant à aider les services de l'État à accompagner les collectivités territoriales sur des projets d'actions en quartiers anciens, comme les cahiers de recommandations de mise en œuvre d'OPAH avec la direction des affaires économiques et

internationales (DAEI) et l'ANAH, et la méthodologie d'aide aux diagnostics des processus de valorisation et dévalorisation des quartiers anciens. Il convient cependant de rappeler que cette réorganisation a été mise en œuvre en 1998 et qu'elle ne peut avoir produit d'effets dès l'année suivante.

Si une meilleure organisation de la commande, du suivi et de l'exploitation des études est souhaitable, notamment entre la DGUHC et la direction technique de l'ANAH, il faut remarquer qu'une observation plus poussée des situations locales risque, si l'on souhaite adapter le dispositif d'aide en conséquence, de rendre celui-ci encore plus sophistiqué, alors même que la Cour des comptes le trouve déjà trop complexe.

En réalité, les éléments disponibles permettent déjà de connaître les tendances des marchés de l'habitat et les évolutions qu'il convient de donner à la politique d'aide à l'amélioration du parc privé pour mieux s'adapter aux besoins. Ce sera l'une des missions prioritaires de l'ANAH rénovée, que de proposer aux pouvoirs publics les adaptations souhaitables. Des travaux en cours menés conjointement par la DGUHC et l'ANAH sur la connaissance du marché dans les grandes agglomérations permettront de fonder ces adaptations.

S'agissant du parc privé non locatif, un important travail de connaissance et de repérage a été mené depuis quelques années, qui a conduit aux propositions de traitement des copropriétés dégradées qui figurent dans le projet de loi SRU ainsi qu'à de premières décisions du conseil d'administration de l'ANAH. On peut d'ores et déjà penser que le renforcement des aides destinées aux sites prioritaires de la politique de la ville et aux sites faisant l'objet de projets urbains cohérents, ou visant le maintien ou le développement d'une offre de logements à niveau de loyer modéré ou intermédiaire dans un cadre contractualisé, feront partie de ces propositions. De la même façon, ainsi que le souligne la haute juridiction, une meilleure complémentarité entre l'aide budgétaire versée par l'ANAH et les aides fiscales devra sans doute être recherchée.

Enfin, comme l'observe la Cour des comptes, si la connaissance du parc privé est sans doute moins précise que celle du parc locatif social, force est néanmoins de relever que toute comparaison en la matière doit également prendre en compte la différence fondamentale des situations entre ces deux types de parcs, puisque le parc privé est détenu par environ 13 millions de propriétaires alors que le parc

locatif social est détenu par un peu plus d'un millier d'organismes seulement. Cette différence objective de situation n'est pas sans incidence sur la plus ou moins grande facilité des pouvoirs publics à obtenir une image précise de la qualité des parcs considérés.

Comme le remarque également la haute juridiction, un autre champ d'études et de réflexion attend la nouvelle ANAH. C'est celui de la définition de critères de qualité adaptés aux évolutions de la société et aux besoins des habitants. L'appréciation des besoins est encore effectuée sur des critères d'appréciation du confort qui apparaissent sinon obsolètes, du moins incomplets. Cependant, si le METL peut partager l'idée selon laquelle la référence aux trois éléments de confort traditionnels montre aujourd'hui ses limites face aux évolutions de la demande, et s'il souscrit au jugement selon lequel il convient d'avoir une approche globale ne se limitant pas à la mise en place de ces éléments, il considère néanmoins que l'absence d'un de ces éléments peut encore légitimement fonder aujourd'hui un besoin d'amélioration de logement et justifier à bon droit, dans le cadre de la réglementation actuelle, une demande de subvention.

En outre, il faut observer que le projet de loi SRU institue la notion de logement décent, qui permet de dépasser la vision traditionnelle des éléments de confort et qui devrait faciliter la mise au point de critères d'appréciation des besoins correspondant à l'état actuel du parc et aux attentes des habitants. Dans cette ligne, d'autres évolutions sont nécessaires, comme la prise en compte du risque sanitaire associé au logement (lutte contre la pollution de l'air, contre les causes d'allergies, etc...), du confort acoustique, ou bien encore des économies d'énergie, qui redeviennent une priorité forte.

Une organisation réglementaire et fonctionnelle renouvelée

Un nouveau cadre réglementaire modernisant et améliorant les conditions d'attribution des aides

Le projet de loi SRU actualise la définition législative des missions de l'agence, d'une part en étendant à l'ensemble du territoire la possibilité pour cette dernière de subventionner la transformation de locaux en logements, cette possibilité étant actuellement limitée aux seules zones bâties agglomérées des zones de revitalisation rurales, d'autre part en ajoutant la notion d'adaptation des logements pour répondre aux besoins spécifiques de certaines

catégories d'usagers, dont les personnes handicapées et les personnes âgées.

Ce dispositif législatif devrait être complété, par voie réglementaire, par la suppression de la référence, pour la définition du champ des immeubles éligibles, à l'ancienne taxe additionnelle au droit de bail, dont le produit n'alimente plus depuis le 1^{er} janvier 1988 le budget de l'agence. Un projet de décret en Conseil d'État, en cours d'élaboration, devrait revoir, outre les aspects organisationnels tels que la structure et le rôle du conseil d'administration et des commissions d'amélioration de l'habitat, les règles de fond d'attribution des aides, laissant au conseil d'administration le soin d'élaborer un règlement général de l'agence, approuvé par les ministres de tutelle.

Cette réforme devrait déboucher sur une harmonisation des procédures et des règles d'attribution des subventions. Plusieurs mesures sont envisagées dans le sens d'une plus grande équité du régime des aides à l'égard des propriétaires occupants.

S'agissant de l'appréciation des plafonds de ressources, le METL est très conscient des effets pervers possibles du recours à l'avis d'imposition sur le revenu, mais il rappelle qu'il n'existe pas de moyen aussi fiable pour assurer un contrôle rigoureux des ressources réelles des bénéficiaires au moment de l'octroi de l'aide. Par définition, les règles de plafonnement engendrent des effets de seuil toujours regrettables mais inévitables. Ces règles ne concernent que les bénéficiaires de la PAH, dont il faut rappeler qu'ils sont à 54 % des personnes âgées et à 41 % des personnes relevant de la PAH dite sociale, donc à ressources très modestes.

Dans ces conditions, les cas envisagés (mais non rencontrés) par la Cour des comptes, de propriétaires bailleurs disposant de revenus élevés mais de déficits fonciers réduisant leur revenu imposable et les rendant éligibles à la PAH, ne peuvent être que marginaux. Il convient en effet de préciser que l'aide moyenne est de 11 000 F et que le coût d'opération est plafonné à 70 000 F par logement. Le METL est néanmoins favorable à la prise en compte du revenu fiscal de référence (RFR), qui serait plus conforme à l'équité, puisque plus proche des ressources réelles que l'impôt sur le revenu et aurait en outre l'avantage de simplifier l'instruction des dossiers. Cette modification devrait être intégrée dans les textes d'application de la réforme.

En ce qui concerne les barèmes des plafonds de ressources, le METL envisage :

- de supprimer la différenciation entre conjoint actif et conjoint inactif comme cela a été fait pour les autres aides à la pierre, et d'intégrer les situations prévues par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité ;

- d'actualiser les valeurs par leur indexation annuelle ;

- de simplifier le zonage.

Une volonté de transparence et de clarification des relations entre la nouvelle ANAH et le ministère en charge du logement

Dès le 28 avril 2000, le directeur du personnel et des services et le directeur général de l'urbanisme de l'habitat et de la construction confiaient une mission d'expertise au conseil général des ponts et chaussées en vue de clarifier les rôles et les responsabilités respectifs des services de l'État et de l'agence, tout en favorisant leur synergie. La même lettre mettait l'accent sur la nécessité de mieux connaître les coûts de fonctionnement globaux, seul moyen permettant d'évaluer analytiquement les prestations effectuées par l'agence elle-même ou par les directions départementales de l'équipement (DDE).

Ce rapport qui vient d'être remis, devrait permettre à la fois de définir précisément le cadre réglementaire et contractuel dans lequel la nouvelle ANAH devrait s'inscrire, tout en fournissant les bases d'une analyse rigoureuse du ratio moyens/charges.

Au delà de la question du coût de fonctionnement de l'agence, la clarification des liens entre l'État et l'établissement public reposera également sur l'établissement d'une convention pluri-annuelle d'objectifs visant à renforcer l'autonomie de l'agence tout en définissant des objectifs de résultat. Fixant les orientations que les pouvoirs publics souhaitent voir mises en œuvre par cette dernière, cette convention comprendra ainsi des objectifs de niveau et de qualité de service (délais d'instruction, fréquence des contrôles etc....) en adéquation avec le personnel des DDE affecté.

La mise en place de moyens destinés à améliorer les conditions d'attribution des aides

Sur le plan de l'informatique, comme l'observe la Cour des comptes, le logiciel OPERA utilisé pour l'attribution des aides de l'ANAH est plus performant que le logiciel SIGAL utilisé par les DDE pour l'attribution des aides à la pierre et notamment pour la PAH ; dès le début de l'année 2000, des contacts ont eu lieu entre les services informatiques de l'ANAH et de la DGUHC en vue d'une prise en charge dès le 1^{er} janvier 2001 des nouvelles demandes de PAH par le logiciel OPERA.

S'agissant de l'analyse des demandes, une circulaire datée du 2 mars 2000 demandait aux services de faire preuve d'une vigilance accrue dans le traitement des dossiers de PAH, cette vigilance devant s'exercer au niveau des signatures des décisions d'octroi de prime, des conditions de paiement (favoriser le virement par rapport au chèque bancaire) ainsi qu'au niveau des contrôles à effectuer, notamment sur place. Ces instructions seront évidemment rappelées et complétées dans le cadre de l'harmonisation de la gestion de la PAH et des subventions de l'ANAH.

S'agissant des conditions d'intervention des organismes de groupage des dossiers, la même circulaire rappelait aux DDE « qu'en présence d'un organisme qui ne paraîtrait pas présenter tous les gages de sérieux et d'efficacité requis, elles pouvaient refuser la majoration de 8 % de la prime et suspendre l'agrément de l'organisme en cas de dépôt de dossiers ne répondant pas aux prescriptions réglementaires, de non respect manifeste de son objet non lucratif ou en cas de faute grave ou de carence reconnue dans l'exercice des fonctions d'assistance ». A cet égard, le METL prend acte de la reconnaissance par la Cour des comptes de l'utilité réelle de la mission des organismes qui remplissent la fonction de groupage. Il partage également le souci de la haute juridiction d'éviter que ne puissent se produire des situations de conflit d'intérêts.

Le projet de décret en Conseil d'État précité prévoit que les conditions d'intervention et de financement de ces organismes seront définies par voie réglementaire. Le ministère note avec intérêt la suggestion faite par la haute juridiction d'une convention type destinée à préciser le cahier des charges de leurs interventions.

Des circuits de paiement normalisés

Le METL prend acte des observations de la Cour des comptes concernant les circuits de paiement. Il précise que le même projet de décret prévoit la suppression de l'intervention du Crédit foncier de France, qui sera remplacée par celle du Trésor public. Ainsi, le paiement de l'ensemble des subventions accordées à compter du 1^{er} janvier 2001 devra être effectué après intervention d'un comptable public.

La pertinence de la politique actuelle

L'articulation des différents dispositifs d'aides

S'agissant de la possibilité de cumuler les aides publiques avec des prêts ou des subventions des organismes de protection sociale (caisses de retraite ou caisses d'allocations familiales), analysée par la Cour des comptes comme un manque de cohérence des différents dispositifs, elle est au contraire appréciée positivement par le METL et fréquemment utilisée dans le champ des politiques locales de l'habitat. En effet, cette possibilité introduit une complémentarité adaptée et indispensable des différents financeurs afin de solvabiliser des propriétaires dont les ressources ne leur permettraient pas, dans bien des cas, d'entreprendre des travaux, même pour un coût relativement faible.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'il a été constaté, à partir de l'étude des décisions de subventions prises en 10 ans, que 70 % des bénéficiaires de la PAH ont des ressources inférieures à 60 % du plafond PAP, ce qui correspond, à titre d'exemple, pour une famille avec deux enfants à charge, à un revenu imposable de 65 871 F (soit un revenu net de 7 624 F par mois) en zone rurale ou 90 094 F (soit 10 427 F par mois) à Paris et en Ile de France.

De la même façon, le fait que des collectivités locales attribuent des aides à l'amélioration de l'habitat, dans des conditions qu'il serait probablement justifié de clarifier, constitue pour le METL un élément intéressant. Les ressources très faibles des demandeurs nécessitent une proportion très importante de subvention dans leur plan de financement.

Sans cela, il est à craindre que ces travaux ne soient jamais réalisés.

Il convient toutefois de rappeler que le projet de décret en Conseil d'État déjà mentionné prévoit non seulement l'interdiction de cumul des aides de l'agence avec les autres aides à la pierre attribuées par l'État, mais aussi un plafonnement des aides publiques directes à 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable.

L'impact des aides et la quantification de leurs effets

En ce qui concerne les subventions versées aux propriétaires bailleurs, la Cour des comptes avait noté, dans son précédent rapport de juin 1994, que la politique d'incitation à l'amélioration de l'habitat avait joué un rôle important dans l'évolution qualitative favorable du parc national de logements.

S'agissant d'éventuels effets d'aubaine, ils sont en réalité très malaisés à apprécier et il est difficile d'affirmer que les travaux seraient réalisés même en l'absence de subvention.

Pour le METL, il est incontestable que l'action de l'ANAH :

- contribue au maintien et à l'amélioration du confort du parc locatif privé. Près de 9 millions de ménages ont le statut de locataire et le parc locatif privé, qui compte 4,8 millions de logements, représente la majorité du parc locatif. La comparaison avec le parc public montre que l'ANAH participe à l'amélioration d'un nombre de logements proche de celui du parc public (pour la période 1993-1997, par an, en moyenne, 126 160 logements contre 164 388 pour le parc HLM) ;

- permet le développement d'un parc à loyers maîtrisés, susceptible d'accueillir des populations à faibles revenus dans un contexte de logements locatifs publics déficitaire. La mise à disposition de logements pour lesquels un engagement de modération de loyer a été pris par le propriétaire représente 15 000 à 16 000 logements par an. A cet égard, le bilan des interventions de l'agence est positif, notamment dans la mesure où son action permet le logement des ménages pour lesquels l'accès à d'autres secteurs (locatif public ou accession) est difficile voire impossible. Le nombre de ménages qui perçoivent une aide personnelle au logement dans le parc locatif privé (1,918 million) est comparable à celui du parc locatif public (1,877 million) ;

- participe à la production de logements par la remise sur le marché locatif de logements vacants dans un contexte de forte demande (environ 35 000 logements par an, situés plus particulièrement dans les centres urbains et les centres bourgs) ;

- dynamise sensiblement le secteur de l'activité d'entretien-amélioration du logement. Chaque année, ce sont quelque 10 à 11 milliards de francs de travaux qui sont générés et en partie financés par l'ANAH. En termes d'activité économique et surtout d'emplois, les subventions de l'ANAH ont un effet multiplicateur important : 100 MF de subventions génèrent de l'ordre de 1 600 emplois indirects créés ou préservés. Ainsi, la relance de l'été 1997 avec l'apport de 200 MF supplémentaire s'est immédiatement traduite par une augmentation de l'activité.

La PAH de son côté est une aide à la pierre qui ne relève pas du même esprit. Ayant pour objet essentiel de mieux solvabiliser le propriétaire-occupant pour des travaux de première nécessité effectués sur sa résidence principale, elle ne constitue pas une aide à visée économique destinée à rentabiliser un bien mais une aide à vocation sociale destinée à aider des populations modestes, voire défavorisées, à satisfaire des besoins élémentaires en matière de confort de leur habitat. Cette double caractéristique lui donne, en outre, un rôle et une place tout à fait originaux dans l'arsenal juridique des aides en faveur de l'amélioration du logement.



Il revient à la nouvelle ANAH de tirer le meilleur bénéfice de la réunion, dans une même institution, des dispositifs d'aide destinés aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants modestes. Les synergies que l'on peut en attendre ne sont à ce jour pas toutes encore identifiées. Parmi les pistes à approfondir, il est clair que l'impact de la fiscalité, qui joue de manière très différente selon le type de propriétaire, ne peut manquer d'être étudié. Cependant celui-ci ne saurait remettre en cause l'intérêt des subventions, plus ciblées par nature que les dépenses fiscales. Leur efficacité peut encore être renforcée par la modulation des taux, en fonction des priorités définies par le gouvernement. C'est cette tâche qu'il conviendra de mener à bien, une fois que la loi et les textes réglementaires refondant l'établissement public seront publiés.

*Réponse du Président du conseil d'administration de
l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
(ANAH)*

Dans le domaine, réservé à l'ANAH, des subventions distribuées aux propriétaires bailleurs, la Cour a formulé plusieurs remarques qui concernent principalement :

- l'évaluation des besoins,*
- la lisibilité de la politique suivie,*
- la qualité de l'instruction des demandes d'aide,*
- la pertinence des subventions de l'ANAH dans un contexte en évolution.*

L'évaluation des besoins

La Cour avance que jusqu'à une période très récente, l'ANAH n'a pas eu de politique claire pour ce qui concerne les études à mener permettant d'évaluer et de localiser les besoins.

Pour évaluer les besoins en matière d'amélioration du parc privé des logements, l'ANAH s'appuie principalement sur trois dispositifs différents.

Il y a bien entendu les études thématiques menées par la direction technique. Les études s'appuient sur des données publiées par l'INSEE (recensement de la population, enquêtes logements, enquêtes économiques, ...) mais aussi sur des fichiers administratifs disponibles auprès des services de l'équipement (DRE, DAEI), des services fiscaux et d'entreprises d'implantation nationale comme EDF/GDF.

En 2000, le conseil d'administration a décidé d'augmenter de manière significative le budget consacré à ces études pour le porter à 5,6 MF. Simultanément, un recentrage des thèmes a été engagé, sous le contrôle du comité de direction, pour éviter des saupoudrages qui nuisent à l'efficacité.

Pour apprécier les besoins, il faut nécessairement disposer également de sources d'information locales.

L'Agence s'appuie alors sur les outils opérationnels que sont les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les

programmes sociaux thématiques (PST), menés conjointement avec l'État et les collectivités territoriales.

Il y a actuellement plus de 850 opérations de ce type en cours sur l'ensemble du territoire national et des informations très utiles sont collectées et exploitées, portant non seulement sur les résultats des études pré-opérationnelles, mais aussi sur le suivi de l'opération et les bilans qui sont produits et analysés.

Enfin, pour apprécier en temps réel les besoins jusqu'au niveau le plus déconcentré, l'Agence s'appuie sur ses structures et en particulier sur les commissions d'amélioration de l'habitat. Ces commissions, qui se réunissent en principe chaque mois, sont composées de personnalités choisies en tenant le plus grand compte de leur connaissance du terrain et des attentes des propriétaires, des locataires, des professionnels de l'immobilier, des financeurs, etc.

En 2000, une démarche d'élaboration de programme d'action a été expérimentée dans 25 départements. Les délégués départementaux préparent des projets de programme à partir de leur analyse des besoins s'appuyant sur l'observation d'un certain nombre d'indicateurs. Les programmes sont présentés aux CAH pour discussion et approbation.

Il est prévu de généraliser cette procédure à l'ensemble des départements en 2001 à l'occasion de la prise en charge de la PAH par l'ANAH. C'est en effet à ce niveau que l'évolution des besoins peut être valablement effectuée d'autant plus que cette notion de besoin tend à devenir multiforme : le CSTB ayant répertorié par exemple plus de 50 éléments de confort contre trois en 1945.

La lisibilité de la politique d'aide

La Cour écrit que les commissions d'amélioration de l'habitat, dans chaque département, se contentent généralement d'entériner les décisions proposées par l'instruction des dossiers.

Si matériellement, sauf dans les petits départements, il est impossible à la CAH d'examiner en détail tous les dossiers, cette instance ne méconnaît pas les principes de cette instruction et elle en vérifie habituellement la bonne application sur un certain nombre de dossiers représentatifs.

Mais le rôle de la CAH ne s'arrête pas aux décisions d'agrément de subvention sur les demandes présentées.

En amont, elles donnent leur avis sur la répartition des crédits d'engagement entre les différents secteurs, sur les conventions d'OPAH et de PST en projet dans le département.

Elles approuvent les programmes d'action départementaux comme nous l'avons vu ci-dessus.

Elles établissent très souvent des règles de principe pour l'application au niveau local des directives du conseil d'administration. En particulier, il leur a été demandé cette année d'approuver une charte pour l'instruction de dossiers particulièrement sensibles, du point de vue des risques pris par l'Agence dans la participation au financement de certaines opérations.

L'intervention de la CAH est donc tout à fait essentielle pour garantir le bon fonctionnement de l'Agence au niveau local. Les comptes rendus des séances adressés régulièrement au siège permettent à la direction générale d'être informée des politiques susvisées et de s'assurer de la bonne application des directives données.

La Cour s'interroge par ailleurs sur la fixation des taux de subvention. Elle regrette qu'ils ne résultent pas de la recherche du plus faible taux incitatif.

L'ANAH a toujours eu pour préoccupation d'ajuster le niveau de sa participation financière à celui nécessaire pour décider les propriétaires à réaliser les opérations souhaitées. Le niveau moyen actuel des subventions et primes par rapport aux coûts totaux de réhabilitation est de 16,59% dans le diffus en 1999 et il paraît difficile de faire moins d'autant plus que la contrepartie de cette subvention modeste est un engagement décennal de location.

Le niveau de subvention dans les OPAH est de 20,91%, ce qui n'apparaît pas excessif en regard des plafonnements et conventionnements des loyers qui sont parfois importants. Enfin, le domaine PST et LIP requiert en moyenne 41,22% de subvention en contrepartie de loyers très sociaux pour les plus défavorisés. L'ANAH réalise ainsi le tiers du programme national pour des coûts plus modestes que le logement public très social.

Précisons que la participation de l'Agence s'appuie sur un taux de subvention, mais aussi sur un plafond de travaux pris en compte, assorti de coefficients géographiques. Ceci crée une diversité de cas, difficiles à faire entrer dans un modèle.

Enfin, l'ANAH bénéficie d'une structure souple pour établir une réglementation régissant ses aides, le conseil d'administration se réunissant aussi souvent que nécessaire et au moins quatre fois par an. Ainsi, c'est plutôt par ajustements successifs que les éléments du calcul de la participation de l'Agence sont arrêtés dans les règles.

La qualité de l'instruction des demandes d'aide

La Cour évoque un certain nombre de faiblesses dans les procédures d'attribution des aides de l'ANAH bien qu'elle prenne acte des progrès récents apportés au logiciel OPERA qui gère l'attribution des subventions, en particulier en matière de sécurisation. Elle regrette en revanche l'absence d'interface avec la comptabilité de l'Agent comptable, en particulier pour identifier des bénéficiaires de subvention par ailleurs débiteurs de l'Agence.

Les deux systèmes de gestion informatisés sont effectivement séparés. Le logiciel utilisé pour tenir la comptabilité générale et budgétaire de l'Agence est un outil standard étudié pour l'ensemble des établissements publics. Une version nouvelle intégrant le passage à l'an 2000 et l'euro a été installée en fin d'année 1999 dans les services centraux.

Le logiciel OPERA utilisé dans les délégations départementales et les services centraux est spécifique à l'Agence. Nous étudierons dans le cadre d'une prochaine version la modification à apporter pour que la situation d'un demandeur de subvention, au regard de créances de l'ANAH, puisse être prise en compte au moment de l'attribution d'une subvention.

Cela permettra, en particulier, de repérer des débiteurs qui déposent des demandes dans des départements différents.

De toute façon, l'attention des délégués départementaux est sollicitée et restera nécessaire compte tenu de la possibilité qu'ont les demandeurs de se présenter sous des identités successives différentes (en leur nom propre, sous couvert de SCI, ...).

La Cour semble regretter par ailleurs que, pour des montants de travaux de plusieurs centaines de milliers de francs, il ne soit pas exigé un diagnostic préalable, pas plus que le recours à une maîtrise d'œuvre.

Le conseil d'administration n'a pas jusqu'à maintenant décidé d'exiger un diagnostic préalable ou une maîtrise d'œuvre.

Pour les propriétaires, il s'agit de décisions à prendre très en amont du projet et l'Agence préfère s'appuyer sur des recommandations plutôt que sur une exigence qui, le plus souvent, apparaît trop tard dans le processus et s'avère inefficace.

De surcroît, fixer un seuil est toujours délicat car ceux qui veulent se soustraire à l'obligation ont une forte tentation à découper leur projet.

Quoi qu'il en soit, dans certains départements, les délégués départementaux ont mis en place des procédures d'instruction qui rendent pratiquement obligatoires ces prestations dans certains cas.

Ainsi, pour ce qui est de la maîtrise d'œuvre, les statistiques de 1999 montrent que près d'un dossier sur deux (45%) dont le montant de travaux subventionnables dépasse 200 000 F TTC, est présenté avec un maître d'œuvre.

L'Agence s'attache à ce que cette proportion augmente par des actions de sensibilisation, en particulier dans le cadre des OPAH et PST.

La Cour regrette par ailleurs le rôle parfois ambiguë des organismes de groupage, par la présence de leur personnel dans certaines Commissions d'amélioration de l'habitat, par leur double rôle d'animateur et de groupeur dans certaines OPAH et par leurs relations particulières avec les propriétaires à qui ils sont quelquefois amenés à proposer des prestations payantes d'assistance.

Sur ces points, l'ANAH a pris des positions claires. Ainsi, s'il apparaît souvent judicieux au Préfet de nommer comme membre d'une CAH un représentant d'un organisme affilié à l'un des mouvements de la Fédération nationale des PACT ARIM, de la Fédération nationale de l'habitat et du développement rural (FNHDR) et de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), pour leur qualification en matière d'habitat privé, en revanche les présidents des CAH veillent en général à ce que ce membre ne participe pas à la décision quand l'organisme auquel il appartient est concerné pour une prestation de groupage.

L'Agence a également demandé en 1999 de ne pas accorder de rémunération de groupage, dans une OPAH ou un PST, lorsque le groupeur est également animateur et que les prestations relevant du groupage sont comprises dans la mission d'animation confiée par la collectivité, ce qui est préconisé.

Enfin, vis-à-vis de l'information des propriétaires, l'Agence exige des organismes de groupage qu'ils présentent à chaque propriétaire rencontré un document dont le modèle a été fixé par l'Agence et qui précise clairement les prestations à fournir gratuitement par l'organisme qui se verra ensuite rémunéré par l'ANAH.

Sur la pertinence des subventions de l'ANAH dans un contexte en évolution et sur l'incertitude du rapport coût/efficacité

La Cour s'interroge sur la pertinence de la politique actuelle en fonction de l'incertitude pesant sur le rapport coût/efficacité des aides de l'ANAH.

Il n'y a pas de réponse simple à la question de l'effet incitatif des aides car celles-ci, en modifiant les allocations de ressource, aboutissent à un équilibre différent de celui du marché. L'efficacité du système doit être évaluée en fonction de ses résultats par rapport aux objectifs de la politique française d'amélioration de l'habitat.

Celle-ci se décline sur différents volets d'ordre économique, urbanistique, social et environnemental :

- Sur le plan économique, il est clair que la suppression des aides de l'ANAH aurait pour effet de différer une part importante des travaux effectués par les bailleurs privés faute de financement. L'apport de l'ANAH, même s'il est en moyenne inférieur à 20%, a un réel effet déclencheur (rappelons que l'aide à la pierre pour les HLM est encore plus faible) ; ce sont bien entendu les propriétaires les moins fortunés qui auraient abandonné en premier des projets à la limite de la rentabilité.

- Au regard du maintien du parc locatif privé

Le secteur libre représentait, en 1963, 85% du parc locatif. A la fin des années 70, il n'en représentait plus que 68% et cette baisse accélérée a inquiété à l'époque les pouvoirs publics qui souhaitaient maintenir un certain équilibre entre locatif et accession.

La contrepartie demandée aux propriétaires, en échange d'une subvention de l'ANAH, de louer pendant 10 ans a eu un effet stabilisateur certain qui a continué à maintenir depuis 20 ans à 55% la part du parc locatif privé en France.

Sans les subventions de l'ANAH, qui ne représentent en moyenne que 1700 F par an et par logement sur 10 ans, il est vraisemblable que la France aurait connu la même évolution que la Grande-Bretagne, la Belgique ou l'Espagne : disparition accélérée du parc locatif privé au profit de l'accession à la propriété en grande banlieue, obsolescence et dévaluation des immeubles anciens centraux au profit de la construction de bureaux.

Par ailleurs, 35 000 logements bénéficiant d'une subvention de l'Agence sont remis sur le marché chaque année ; pour 20 000 d'entre eux il s'agit de vacance de longue durée qui aurait pu perdurer si l'aide de l'ANAH n'était intervenue.

- Au plan du renouvellement urbain et du logement des plus défavorisés

La Cour remarque à juste titre que les aides de l'ANAH sont justifiées dans les opérations « cohérentes, globales et simultanées » comme les OPAH.

Il est vrai que les 3453 OPAH qui ont été lancées depuis la création de cette procédure il y a 22 ans ont contribué au renouvellement urbain de la plupart des villes françaises et à la modernisation du parc rural. L'ANAH a été au centre de cette action qui a tendance à s'accélérer puisque les OPAH entrent à hauteur de 32,60% en 1999, dans les subventions distribuées par l'ANAH.

De même pour les programmes sociaux thématiques (PST) et les logements d'insertion privée (LIP). Ils ont représenté 17,4% du budget d'investissement de l'ANAH en 1999 et ont permis de réaliser le tiers du programme national de logements des plus défavorisés.

Au total, la moitié des aides de l'ANAH contribue directement à la réussite de politiques nationales et locales explicites et il est clair que ce type d'action, voulu par l'État et les collectivités territoriales, échappe complètement à la critique d'effet d'aubaine.

- Au plan de l'environnement et des rapports habitat/santé

Pour ce qui est des aides dans le secteur diffus : deux tiers des dossiers concernent encore la mise en place d'au moins un des trois éléments de confort, ce qui montre que cet aspect central de l'action de l'ANAH à sa création, qui s'inscrivait dans le mouvement hygiéniste (qui fut aussi à l'origine des HLM), n'est pas encore complètement achevé après cinquante années de redressement spectaculaire : moins de 15% des appartements disposaient en 1950 de ces trois éléments contre près de 80% actuellement.

Mais les subventions de l'ANAH participent également à la réduction de l'effet de serre et à la maîtrise des charges par les économies d'énergie dans l'habitat, elles financent la lutte contre le saturnisme, le radon, l'insalubrité sous toutes ses formes, elles concourent au maintien du patrimoine architectural.

Dans le cadre de convention avec les régions ou les départements, l'Agence soutient des projets de logement à loyer plafonné pour les jeunes, les exclus, les personnes handicapées et dépendantes, les saisonniers, etc.

Toutes ces actions sont comptabilisées dans le diffus mais procèdent en réalité de politiques publiques volontaristes que les propriétaires bailleurs privés n'auraient pas spontanément mis en œuvre.

En définitive, l'ANAH a beaucoup évolué depuis sa création où elle remplissait essentiellement un rôle de redistribution de la TADB payée par les propriétaires pour les aider à financer des travaux de réhabilitation et à moderniser le parc locatif ancien qui en avait bien besoin, n'ayant pas été entretenu pendant 30 ans.

Elle est en train de devenir à présent l'outil central de l'État au service du renouvellement de l'habitat privé en partenariat avec les propriétaires bailleurs et bientôt occupants.

Il ne faudrait pas que les critiques adressées à son ancien mode de fonctionnement mutualiste ne viennent occulter les réelles avancées de l'Agence au service de la politique nationale d'amélioration de l'habitat dans toutes ses dimensions, qu'elle a l'intention d'amplifier dans l'avenir, conformément d'ailleurs à ce que suggère la Cour dans sa conclusion.

Chapitre VI

Collectivités territoriales

Des élections locales auront lieu dans moins de deux mois. Le précédent renouvellement des conseils municipaux remonte à mars 1995. Cette année-là, le rapport de la Cour des comptes avait été publié à l'automne, après les élections. Depuis le millésime 1998, le rapport annuel est publié au début de l'année suivante. Pour la première fois, en 2001, ce calendrier interfère avec celui des élections locales. Pour cette raison, la Cour a décidé de ne pas faire figurer à son rapport annuel de 2000, publié en janvier 2001, des observations consacrées à des collectivités territoriales nommément désignées.

Les quatre insertions qui suivent sont des synthèses entièrement « anonymisées » du contenu de lettres d'observations définitives de 1999 (pour la première), d'avis de contrôle budgétaire rendus par les chambres régionales des comptes (pour la seconde) ou d'observations sur la gestion de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux (pour les deux autres). La Cour entend ainsi ne pas se départir du principe de neutralité qui inspire en permanence ses travaux, en diffusant des observations à une date trop rapprochée des élections.

1

Le contenu des lettres d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

Le législateur a souhaité que la partie du rapport public de la Cour des comptes consacrée aux collectivités territoriales soit précédée d'observations relatives notamment à l'activité des chambres régionales des comptes. C'est pour répondre à ce souhait que le présent rapport public, comme celui de 1999, comporte une analyse du contenu des lettres d'observations des juridictions financières sur la gestion des organismes qu'elles contrôlent. Communicables au public depuis la loi du 15 janvier 1990, ces documents, dont le nombre est compris entre 750 et un millier chaque année, constituent progressivement des éléments de référence sur le contrôle que les chambres régionales des comptes exercent sur la gestion des responsables locaux.

Les observations des chambres régionales et territoriales des comptes sur la gestion des organismes qu'elles contrôlent sont formulées à l'issue d'une procédure contradictoire rigoureuse imposant au magistrat rapporteur d'avoir un entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur concerné et celui qui était en fonction au cours des exercices examinés, avant que le président de la chambre ne leur adresse une lettre contenant une rédaction provisoire des observations arrêtées par une formation collégiale et sollicitant leurs réponses ou réactions. Sont également destinataires de ces observations provisoires, pour ce qui les concerne, outre les anciens ordonnateurs, les personnes susceptibles d'être mises en cause. Ce n'est qu'après réception des réponses et, le cas échéant, audition des intéressés à leur demande, que la chambre arrête ses observations définitives, destinées à être portées à la connaissance des assemblées délibérantes.

Le recours à de nouveaux instruments de communication, notamment le CD ROM édité par le Journal officiel entre 1996 et 1998, puis l'ouverture du site Internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr), où les lettres d'observations définitives sont librement consultables, permet au public d'avoir connaissance de ces travaux. Le volume et le nombre des lettres d'observations (plus de 6.000 ont été répertoriées depuis 1993) implique néanmoins de se livrer périodiquement à quelques analyses plus synthétiques.

En 1999, les chambres ont adressé 807 lettres d'observations définitives aux responsables des organismes locaux dont elles ont examiné la gestion.

Dans le cadre du présent rapport, l'analyse est centrée sur les seules observations adressées en 1999 à des dirigeants qui sont des élus locaux, à l'occasion de l'examen de la gestion des collectivités et établissements publics qu'ils dirigent, ou des organismes de droit privé, sociétés d'économie mixte ou associations, qui s'y rattachent. Ils ont reçu 83 % des lettres d'observations définitives dans les chambres, les autres communications ayant été adressées à des organismes dont les dirigeants ne sont pas des élus : hôpitaux, autres établissements sanitaires ou sociaux, offices publics d'HLM, établissements publics locaux d'enseignement...

Un ensemble de 413 lettres d'observations définitives adressées en 1999¹⁵⁴ à des ordonnateurs locaux élus a été analysé. Il est ainsi composé :

¹⁵⁴ 413 lettres d'observations définitives produites en 1999 qui avaient acquis le caractère communicable à l'automne 1999, début de la préparation du présent rapport public, sur un total final de 643 (collectivités locales, EPCI et satellites) ou de 807 si l'on ajoute aux lettres adressées aux dirigeants élus des précédents organismes celles qui ont été envoyées à des organismes dont les dirigeants ne sont pas des élus (offices d'HLM, hôpitaux...)

Organismes destinataires	Nombre de LOD produites en 1999 et analysées	%
Communes	202	48.91
Départements	16	3.87
Régions	3	0.73
Établissements publics de coopération intercommunale (communautés urbaines, communautés ou syndicats de communes) ou syndicats mixtes	74	17.92
Établissements publics départementaux (services départementaux d'incendie et de secours, régies départementales...)	15	3.63
Établissements publics communaux (centres communaux d'action sociale, caisses de crédit municipales, régies autonomes...)	20	4.84
Sociétés d'économie mixte locales et filiales de sociétés d'économie mixte locales	40	9.69
Associations de la loi de 1901	39	9.44
Cas particuliers (TOM)	4	0.97
Total	413	100

L'échantillon analysé (413 lettres) représente 64 % des 642 lettres d'observations adressées en 1999 aux collectivités et établissements publics locaux dirigés par des élus, ainsi qu'à leurs organismes satellites de droit public ou privé.

La première partie de l'analyse s'attache à rendre compte des principaux thèmes traités dans les lettres d'observations définitives de l'échantillon. La seconde s'attache plus particulièrement à résumer les observations relatives aux relations que les organismes contrôlés entretiennent avec des personnes morales de droit privé. Pour mémoire, une troisième partie se borne à rappeler que de nombreuses observations concernent la gestion d'établissements publics de coopération intercommunale. Ces observations sont en effet analysées dans une insertion spécifique.

I. – Les sujets abordés dans les lettres d'observations définitives

A. – Portée et limites de l'analyse

Comme l'avait déjà souligné le rapport public de 1999, l'analyse des observations de gestion faites par les chambres ne permet pas de formuler un diagnostic complet sur les gestions locales. Au surplus, ces observations sont le fruit de contrôles qui ne visent

pas à collecter des indications décrivant les gestions locales avec une ambition statistique, même si, au terme d'enquêtes conjointes à plusieurs chambres régionales des comptes et centrées sur un domaine particulier (eau et assainissement, voirie, etc.), les juridictions sont parfois en mesure de fournir des informations qui s'y apparentent.

La consultation des lettres d'observations définitives adressées aux seuls collectivités, établissements et organismes locaux fournit cependant un éclairage sur des phénomènes dont la fréquence mérite d'être soulignée et commentée.

Si l'on procède à une classification sommaire des principaux ensembles de sujets abordés par les chambres régionales des comptes, on constate sans surprise une forte présence de quatre thèmes à caractère récurrent, d'une chambre et d'une région à l'autre:

Nombre de lettres ayant abordé au moins une fois le thème cité :

Thème	Nombre (sur un total de 413).	Pourcentage
Analyse de la situation financière	330	77 %
Marchés et commande publique	209	48 %
Gestion des services publics industriels et commerciaux	160	37 %
Gestion du personnel	173	40 %

On remarque ensuite une fréquence significative d'observations portant sur les relations des collectivités et établissements publics avec des organismes privés « satellites » (associations de la loi de 1901, sociétés d'économie mixte), étant précisé que ce thème est abordé non seulement, ce qui va de soi, dans les lettres adressées à ces organismes de droit privé, mais encore dans un nombre élevé de lettres dont sont destinataires des collectivités ou des établissements publics. Sur l'échantillon au complet (413 lettres, dont celles adressées aux SEM et aux associations), ces relations sont respectivement abordées dans 109 (associations) et 80 cas (SEM).

Les phénomènes relevés dans le précédent rapport public, sur un échantillon différent (lettres adressées à tous organismes sauf les établissements publics de coopération intercommunale pendant deux

années, 1997 et 1998¹⁵⁵) se retrouvent donc une deuxième fois mis en évidence¹⁵⁶.

A côté de ces grandes séries d'observations, l'analyse de l'échantillon témoigne de l'importance croissante d'un ensemble moins structuré de remarques diverses, d'une ampleur certaine dans la mesure où près d'une lettre sur deux, soit 242, contient au moins une observation qui ne se rattache pas aux grandes catégories précédentes.

En ce sens, les lettres d'observations ne font que refléter l'extrême diversité des problèmes auxquels sont confrontés les élus locaux, et l'étendue de leurs attributions depuis les lois de décentralisation. Certains thèmes reviennent néanmoins plus fréquemment que d'autres. Ainsi en va-t-il des questions de l'urbanisme et de l'aménagement foncier (48 cas sur 413 lettres), du thème de la sécurité juridique, notamment en matière de partage ou de transfert de compétences entre organismes publics, ou en matière de respect des obligations liées aux fonctions électives (jeu des délégations de signature, partage des tâches entre l'ordonnateur et l'assemblée délibérante) ou encore du thème du respect des obligations budgétaires et comptables, notamment en ce qui concerne l'information des assemblées délibérantes (fourniture d'annexes à leur intention).

Quelques observations diverses concernent un sujet qui est abordé par les chambres depuis de nombreuses années : la réticence de quelques responsables locaux à favoriser le recouvrement de créances par les comptables publics. Apparaissent également, mais avec une fréquence plus mesurée, les observations portant sur une prise de risque malheureuse en matière d'intervention économique, avec des passifs supportés au titre d'ateliers relais ou d'équipements financés sans retour sur investissement.

¹⁵⁵ L'échantillon analysé dans le rapport public de 1999 comportait 864 lettres adressées, en 1997 et 1998, à 610 communes, 53 départements, 64 offices publics d'HLM et offices publics d'aménagement et de construction, 137 hôpitaux et autres établissements publics sanitaires et sociaux. L'analyse aujourd'hui présentée a porté sur la seule production disponible de l'année 1999, et a été centrée sur les collectivités territoriales -communes, départements, régions-, les établissements publics locaux et les organismes privés contrôlés ou financés par des collectivités territoriales, essentiellement sociétés d'économie mixte et associations (413 lettres d'observations définitives).

¹⁵⁶ Voir rapport public 1999, p. 611.

B. – L'orientation des observations: contrôle de régularité, contrôle d'efficacité

Les observations des chambres régionales des comptes mêlent trois types d'approches :

- l'analyse de la situation financière de l'organisme vérifié ;
- l'examen de la régularité des opérations contrôlées;
- l'appréciation des conditions de l'utilisation des fonds publics, ou contrôle de l'efficacité, orienté vers l'évaluation des performances des gestions locales.

Si l'on isole les observations relevant de l'analyse financière, qui sont le fruit du recours à un appareillage conceptuel et technique relativement universel, et qui relèvent plutôt du registre du constat et du diagnostic d'ensemble, il peut être intéressant de rechercher, des deux approches restantes, laquelle est la plus représentée dans les observations des chambres régionales des comptes.

L'examen de la totalité des observations formulées (hors situation financière) a montré que les chambres formulaient environ deux observations sur la régularité pour une portant sur l'économie ou l'efficacité de la gestion examinée.

Il ne peut s'agir que d'une approche de la tonalité donnée par les chambres à leurs observations de gestion, eu égard aux difficultés méthodologiques de l'exercice, du fait non seulement de la diversité des sujets abordés par les chambres régionales des comptes, mais aussi de l'impossibilité de distinguer, dans nombre de cas, les deux approches, tant elles sont liées, la régularité étant un auxiliaire de l'efficacité. Cette difficulté est particulièrement présente dans le cas des observations relatives à la commande publique, où des constatations portant sur le non respect des règles de mise en concurrence édictées par le code des marchés publics, à connotation très juridique, sont également marquées par une appréciation critique des résultats obtenus par les gestionnaires à travers les surcoûts éventuellement supportés par la collectivité du fait de cette absence de mise en concurrence. Il en va de même en matière de délégations de service public, où peuvent se mêler étroitement un préjudice en termes d'intérêt public (durée excessive d'une convention ou contribution exagérée de la collectivité délégataire à l'équilibre du service) et une défaillance en matière de respect de règles juridiques (absence de mise en compétition avant sélection du délégataire ou prise en charge par le

budget principal de concours destinés aux budgets annexes des services délégués).

L'évaluation ainsi tentée confirme toutefois l'importance accordée par les chambres à l'examen de la régularité de la gestion des organismes qu'elles examinent. A cet égard, pour traditionnel qu'il soit, le contrôle de la régularité des opérations des collectivités territoriales par les chambres régionales des comptes se voit parfois reprocher de constituer un échelon supplémentaire de contrôle de légalité : une observation de la chambre régionale des comptes soulevant une irrégularité dans l'attribution d'un marché public ou d'un complément de rémunération, par exemple, provoque fréquemment une réponse de l'organisme contrôlé faisant valoir que les actes correspondants, devenus exécutoires, n'ont pas fait l'objet d'un déféré préfectoral au titre du contrôle de légalité à la suite de leur transmission au représentant de l'État. Quand une chambre découvre, au cours d'un contrôle, l'existence d'un acte irrégulier, la circonstance qu'il soit exécutoire et exécuté ne lui interdit cependant pas de le mentionner dans une lettre d'observations définitives. Son devoir est en effet d'inciter, pour l'avenir, la collectivité à se conformer dans sa gestion aux lois et règlements en vigueur.

La consultation de l'échantillon analysé permet de constater que les chambres régionales des comptes s'expriment également, quoique moins fréquemment, sur l'efficacité de la gestion des responsables locaux.

Les appréciations qu'elles formulent à l'issue de la phase contradictoire de leur procédure portent, par exemple, sur une utilisation malencontreuse de fonds publics ou encore sur une carence dans la gestion d'une opération ayant connu un dépassement de coût ou une autre infortune.

C. – Analyse de la situation financière

Il est compréhensible que, dans un échantillon essentiellement consacré aux collectivités et établissements publics locaux, dont une majorité (49 %) de communes, les observations des chambres régionales des comptes abordent dans près de quatre cas sur cinq la situation financière des organismes examinés. Le constat exposé dans le précédent rapport public est ici largement confirmé : la pratique quasi générale des chambres consiste à faire part aux assemblées délibérantes des résultats de l'analyse financière de la collectivité,

sans que leurs observations comportent nécessairement une tonalité critique ou alarmiste. Il faut sans doute voir dans cette pratique quasi permanente le souhait des chambres de situer leurs observations par rapport aux enjeux les plus significatifs : par construction, l'analyse de la situation financière se fonde sur des données et des agrégats globalisés et débouche en général sur un diagnostic des marges de manoeuvre financières des organismes contrôlés, notamment leur fiscalité, leur endettement et leur capacité d'épargne.

La loi du 6 février 1992 et le décret du 27 mars 1993 visaient notamment à favoriser l'information des assemblées, à partir de l'obligation faite aux communes et établissements publics de plus de 3 500 habitants de publier en annexes à leurs documents budgétaires une série de ratios et indicateurs synthétiques. La Cour avait relevé, dans un rapport public particulier consacré en 1995 aux collectivités en graves difficultés financières, la mise en œuvre par les ministères de l'Intérieur et du Budget d'un dispositif d'alerte financière permettant de détecter au plus tôt les cas de collectivités exposées à de graves tensions financières, et de prendre en temps utile des mesures préventives.

En présence de ce dispositif qui permet d'informer les assemblées et les gestionnaires locaux, il est naturel que les remarques des chambres régionales des comptes, dans le cadre de l'examen de la gestion, ne comportent pas nécessairement une dimension d'alerte. Elles interviennent en général avec un inévitable recul. L'analyse montre toutefois que dans un nombre limité de cas, les observations formulées en la matière ne sont pas dépourvues de cette dimension. Il est vrai que les quelques observations des chambres régionales des comptes qui signalent un risque financier sont surtout destinées à des organismes qui ne sont pas directement soumis au contrôle d'une assemblée élue au suffrage universel direct, comme les sociétés d'économie mixte, les associations subventionnées, voire les syndicats de communes.

Au surplus, les analyses des chambres régionales des comptes font ressortir, dans une majorité de cas, une absence de déséquilibre ou de défaillance grave, signe supplémentaire de la bonne situation financière générale des collectivités et établissements publics locaux, en termes d'endettement, de capacité d'autofinancement et d'équilibre budgétaire. Leur constat confirme les indications publiées par l'INSEE et le ministère des Finances. Cet environnement globalement

équilibré ne doit pas être occulté par la mention de tensions ponctuelles dans des cas isolés.

Pour l'essentiel, les observations des chambres régionales des comptes qui portent sur la situation financière s'attachent à saisir les évolutions pluriannuelles des principaux indicateurs mesurant la capacité des collectivités à dégager chaque année une épargne à même de leur permettre de faire face à leurs engagements (remboursements d'emprunts, programmes d'investissement) sans déstabiliser leur situation patrimoniale.

Leurs analyses s'efforcent aussi d'éclairer les assemblées délibérantes sur les facteurs de risque décelés à l'occasion des contrôles et qui n'apparaissent pas de manière lisible et appropriée dans la comptabilité, comme les engagements « hors bilan » (crédit bail, contrats pluriannuels, engagements à l'égard d'associations ou de tiers créanciers) ou les risques latents (créances au recouvrement hasardeux, cautions, actifs inscrits au bilan dépourvus de valeur, etc.).

D. – Achats, marchés, commande publique

Les observations formulées sous cette rubrique ont en général un contenu critique : comme elles l'ont souligné dans le rapport public pour 1999¹⁵⁷, les chambres régionales des comptes constatent de manière récurrente des pratiques en matière de commande publique qui illustrent la réticence de certains décideurs locaux à faire pleinement jouer les règles de concurrence et de transparence. La tonalité de ces observations est pour l'essentiel tournée vers le contrôle de régularité, notamment de la conformité au code des marchés publics et aux règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique.

La présence, dans l'échantillon examiné cette année, des organismes intercommunaux et des sociétés d'économie mixte (SEM) ne modifie en rien le constat exposé en 1999. Une part significative des lettres adressées à des SEM en 1999 contient des critiques sur les modalités de passation des marchés ou sur l'exercice de la commande publique.

Quelques lettres d'observations abordent enfin le régime des relations entre les collectivités et des prestataires publics particuliers, comme les services déconcentrés de l'État (DDE, DDA chargées de

¹⁵⁷ Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 743.

missions rémunérées d'assistance technique et d'ingénierie), ou des partenaires à statut associatif bénéficiant de larges commandes publiques sans être exposés à la concurrence (cf. infra § II.A).

E. – Gestion du personnel

La Cour relevait dans le rapport public pour 1999 que les deux grandes catégories d'observations adressées aux élus locaux en matière de gestion du personnel territorial concernaient les modalités de recrutement et de rémunération des personnels contractuels d'une part, la régularité des avantages accordés à ces personnels d'autre part. Le constat formulé cette année confirme cette analyse. Plus de quatre lettres sur dix adressées aux maires et présidents d'établissements publics locaux abordent au moins une fois une question de ce type, tandis que presque toutes les lettres adressées aux responsables d'associations subventionnées, voire, dans une moindre mesure, aux présidents de SEM, signalent des irrégularités ou des excès en matière de dépenses de personnel.

Des exemples représentatifs de pratiques irrégulières et critiquables ont été ainsi relevés en 1999 à plusieurs reprises :

- financement irrégulier par les collectivités locales de cotisations salariales à des mutuelles,
- versement de primes sans respecter les critères légaux (primes informatiques, cumul entre indemnités horaires et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, etc.),
- cumuls d'avantages (indemnités pour travaux supplémentaires et logements de fonction, par exemple),
- indemnités de départ abusives (jusqu'à 800.000 F dans le cas d'un emploi spécifique de cabinet).

F. – Observations portant sur la gestion des services publics locaux

Près d'une lettre sur trois aborde, dans ses observations, les conditions de gestion des services publics locaux. Si quelques observations sont plutôt orientées vers des remarques de conformité budgétaire (existence ou absence de budgets annexes, nomenclatures utilisées : M14 au lieu de M 4, rôle financier de la commune dans l'équilibre du service), la plupart portent en fait sur des services dont

la gestion est confiée à des tiers, soit dans le cadre de délégations de service public (concessions, affermages), soit dans des cadres plus flous (dévolution à des associations notamment).

Les observations portant sur des délégations de service public sont toutefois les plus nombreuses, avec des enjeux financiers significatifs. C'est en général le mode de sélection du délégataire qui fait l'objet de remarques, les obligations de mise en concurrence instaurées par la loi du 29 janvier 1993 étant fréquemment contournées, notamment par l'intermédiaire d'avenants prolongeant abusivement l'exécution de contrats antérieurs, conservant à leurs bénéficiaires les clientèles captives que constituent les usagers de ces services publics. Les chambres s'intéressent également à l'appréciation des performances de la gestion déléguée, dans une optique tournée vers le contrôle de l'efficacité, ce qui implique d'avoir accès aux comptes et justifications produites par les délégataires, et de les exploiter, exercice encore marqué par de nombreuses difficultés. Une insertion spécifique du présent rapport est consacrée aux délégations de service public.

G. – Le thème des opérations d'aménagement et de l'urbanisme

Comme il a été indiqué plus haut, parmi les lettres d'observations des chambres régionales des comptes examinées en 1999, les opérations d'aménagement urbain, d'urbanisme ou de politique foncière ont été abordées à 48 reprises, soit à l'occasion de plus d'une lettre sur 10. Il est vrai que les gestions examinées ont porté sur une période marquée par le retournement puis l'aggravation de la crise de l'immobilier après 1990, origine de déconvenues pour les collectivités qui s'étaient engagées dans des programmes risqués, à travers des concessions de ZAC ou des acquisitions foncières mal appréhendées.

II. – Les relations avec les organismes de droit privé (associations et SEM)

A. – Associations

L'intérêt des chambres régionales des comptes pour les associations liées à des collectivités et établissements publics n'est

certes pas nouveau. Avant elles, la Cour des comptes avait largement exploré la problématique des relations entre des organismes privés à but non lucratif et les collectivités publiques, comme en témoigne, par exemple, l'arrêt « Dames patronnes de la crèche de Levallois-Perret », délibéré le 10 juillet 1900, avant la publication de la loi du 1^{er} juillet 1901¹⁵⁸. Des remarques sur les associations bénéficiant de concours publics figurent de longue date dans ses rapports publics. Parallèlement, la Cour et les chambres régionales des comptes instruisent au plan contentieux, notamment lors des procédures de gestion de fait, diverses affaires où les associations liées aux collectivités locales occupent une place éminente.

Au-delà des avantages qu'offre pour une collectivité publique le recours à un organisme associatif pour accompagner et animer tel ou tel volet de son action, l'utilisation mal maîtrisée des facilités offertes par le régime très libéral du contrat d'association expose en effet les responsables de cette collectivité à d'importants désagréments, à la suite, par exemple, d'un défaut de contrôle de l'utilisation des fonds publics ou d'une participation à des opérations constitutives de gestion de fait.

Dans leurs lettres d'observations adressées en 1999 aux collectivités et établissements publics, comme aux associations elles-mêmes, les chambres régionales des comptes ont encore formulé de nombreuses critiques et mises en garde sur ce sujet. La sensibilité croissante des élus locaux aux risques qu'ils encourent d'être déclarés comptables de fait par les juridictions financières, n'a pas encore conduit à un renforcement généralisé du contrôle exercé par les collectivités territoriales sur les associations de la loi de 1901 qui bénéficient de concours publics ou qui sont impliquées dans des missions relevant du service public.

Les observations des chambres montrent la persistance de pratiques connues depuis longtemps comme irrégulières ou risquées :

- utilisation d'associations subventionnées pour verser au personnel territorial, et parfois aux élus locaux, des avantages et compléments de rémunération divers ;

¹⁵⁸ Cour des comptes, 3^{ème} chambre, - Dames patronnes de la crèche de Levallois-Perret (Seine), 10 juillet 1900, recueil de jurisprudence de la Cour des comptes édité par le CNRS, années 1895-1900, p.193 à 202.

- cumuls d'emplois, une fonction au sein de la collectivité employeuse se superposant en toute illégalité à un emploi au sein de l'association soumise au droit privé ;

- mise à disposition de l'association des moyens de la collectivité publique sans convention ni information complète des assemblées délibérantes. Les moyens consistent en personnels, locaux et financements. Si cette mise à disposition est en général effectuée au bénéfice de l'association, un cas inverse a été relevé où les personnels d'une association sont mis à disposition de la commune.

- démembrement de services administratifs à travers le recours à des associations « transparentes », dont les organes de direction sont constituées d'élus ou de responsables locaux, et les moyens, fournis par la collectivité qui y dispose de la totalité des pouvoirs de direction et d'exécution.

A côté de ces phénomènes bien connus, un nombre significatif de lettres porte sur la situation d'associations prestataires de service bénéficiant par ailleurs de concours publics. Tel est le cas, par exemple, des agences d'urbanisme ou d'organismes voisins comme les C.A.U.E. (Conseil Architecture, Urbanisme et Environnement), ou encore des associations gestionnaires d'équipements sanitaires et sociaux, de foyers, d'ensembles touristiques ou culturels. L'intervention de ces structures pose des problèmes divers, avec la dissipation progressive des incertitudes qui pouvaient les préserver en matière d'application du code des marchés publics, de respect des règles de concurrence ou de fiscalité. La tendance à une banalisation du droit de la commande publique, sous l'impulsion des directives européennes, qui implique la renonciation à une certaine forme de préférence locale à l'égard d'organismes aidés, proches par leur histoire et leur personnel des collectivités donneuses d'ordres, comporte en germe des nécessaires régularisations, tant pour ces dernières que pour les associations prestataires.

B. – Sociétés d'économie mixte

La loi du 7 juillet 1983 avait adapté le régime juridique des sociétés d'économie mixte locales au cadre issu des lois de décentralisation, en posant notamment quelques principes majeurs : contrôle du capital et des pouvoirs par les collectivités actionnaires, fin des commissariats d'État exercés par les préfets dans les conseils d'administration et par les agents du Trésor public sur les comptes, obligation d'inscrire dans un cadre contractuel les relations entre les

sociétés d'économie mixte et les collectivités associées, obligations d'information et de communication de documents renforcées par rapport au droit des sociétés commerciales, possibilité de saisine des chambres régionales des comptes en cas de décisions susceptibles de comporter un risque pour les collectivités actionnaires.

Les chambres régionales des comptes ont, chaque année, consacré une part importante de leurs programmes de vérification à l'examen des comptes et de la gestion des sociétés d'économie mixte locales. Cette activité a donné lieu, en 1999, à 40 lettres d'observations, chiffre qui inclut les quelques lettres adressées à des SA ou SARL filiales de sociétés d'économie mixte, que les juridictions financières peuvent également examiner en application de l'article L.211.5 du code des juridictions financières. A ces observations directement adressées à des SEM doivent être ajoutées les remarques adressées à des collectivités portant sur leurs relations avec des SEM, sans que ces dernières aient fait elles-mêmes l'objet d'un contrôle spécifique de la part des chambres.

Plusieurs sujets sont abordés par les chambres régionales des comptes dans leurs observations :

- l'analyse de la situation financière des SEM est quasi systématique, ainsi que l'imbrication entre les résultats des SEM et les finances des collectivités associées (garanties d'emprunt, couverture de déficit, apports en capital, avances...).

- nombre d'observations portent sur les relations juridiques entre la SEM et les collectivités publiques actionnaires, relations souvent marquées par une absence ou une vacuité du cadre conventionnel en principe exigé par la loi. Parfois, si un dispositif contractuel existe entre elles, c'est son application effective qui est imparfait : les comptes, les décisions des instances de direction ne sont pas transmis, les rapports d'activité sont omis.

- les relations entre les SEM et leurs fournisseurs font l'objet de critiques, portant notamment sur les obligations de mise en concurrence. Se pose en particulier la question des commandes passées par les SEM à leurs actionnaires privés, souvent eux-mêmes prestataires de service.

- un thème récurrent concerne les relations des SEM avec des organismes apparentés. Dans certains cas, des remarques concernent les relations entre une SEM sans moyens opérationnels et des organismes spécialisés qui en assurent la gestion effective, sur la base de conventions qui les autorisent à centraliser la trésorerie de la SEM

ou leur confient des prestations d'assistance. A l'inverse, la SEM examinée peut elle-même se situer au centre d'un ensemble de sociétés filiales ou d'organismes associatifs avec lesquels elle a tissé des liens étroits qui peuvent altérer la capacité des collectivités partenaires à mesurer l'étendue et le résultat de ses activités.

- de nombreuses observations ponctuelles figurent dans les lettres des chambres. Du fait même de la diversité du champ des activités et des situations locales où évoluent les sociétés d'économie mixte, elles sont très variées. A côté des cas classiques de SEM d'aménagement, confrontées aux problèmes d'une zone d'aménagement concertée ou d'une zone industrielle, les chambres ont examiné des gestionnaires de parking, de cinéma, d'équipement touristique, un organisateur de festival musical, des exploitants de services publics tels que collecte, tri et traitement d'ordures ménagères, abattoirs, restauration collective, immeubles locatifs, etc. Il a ainsi été relevé la participation éphémère d'une commune au capital d'une société étrangère ainsi que quelques cas de cumuls abusifs d'emplois public et privé ou des incertitudes sur la situation juridique de certains personnels agissant au sein d'une SEM mais relevant de la collectivité.

Le caractère récurrent des observations formulées par les chambres régionales des comptes illustre, à sa manière, les limites du cadre établi par la loi du 7 juillet 1983. L'économie mixte apporte en principe souplesse et liberté d'action. Elle peut toutefois aussi exposer les collectivités publiques à des déconvenues, ou favoriser des pratiques irrégulières sources de contentieux comme de difficultés financières, illustrées par les observations des chambres régionales des comptes. A cet égard, deux domaines sont particulièrement concernés :

- *le régime* de la commande publique, sous les effets conjugués de la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption, qui a rendu applicables aux sociétés d'économie mixte locales des procédures du code des marchés publics, et de la loi du 5 février 1995, qui a institué des modalités de publicité et de transparence pour la sélection des entreprises bénéficiant de délégations de service public. Délégations de service public et fournitures de prestations de service constituent deux des domaines majeurs d'intervention des sociétés d'économie mixte. Si les chambres ont à l'occasion relevé des exemples de collectivités ayant, à l'occasion du renouvellement de certains contrats d'exploitation de service public, organisé une mise en compétition où leur SEM se trouvait en concurrence avec des

entreprises purement privées, leurs observations montrent plutôt qu'en général, la position privilégiée des SEM locales est rarement remise en cause par la collectivité mère.

- les modalités de rémunération des dirigeants et employés des sociétés d'économie mixte constituent un autre domaine où des situations insatisfaisantes sont relevées par les chambres.

Les SEM sont en principe tenues par la loi de transmettre au représentant de l'État leurs comptes et procès verbaux d'assemblées ou de conseils d'administration. La méconnaissance de cette obligation contribue à expliquer que prospèrent les phénomènes observés par les chambres, notamment dans les deux domaines précités.

Annoncée par le ministre de la fonction publique et la réforme de l'État en 1996, la réflexion sur la modification de la loi sur les sociétés d'économie mixte n'a pas abouti à une réforme. Un projet de loi en ce sens, déposé par le Gouvernement en avril 2000, a été retiré le mois suivant de l'ordre du jour du Parlement.

III. – Les observations portant sur les groupements de collectivités

Les observations des chambres régionales des comptes accordent une place importante aux opérations accomplies par des organismes intercommunaux, qui sont chaque année destinataires de nombreuses lettres d'observations.

En 1999, les chambres ont adressé 74 lettres à des établissements publics de coopération intercommunale¹⁵⁹.

Du fait de leur nouveauté relative, les communautés d'agglomération, instituées par la loi du 12 juillet 1999, n'ont pas encore fait l'objet d'observations de gestion.

A côté d'observations « classiques », portant sur le respect des règles de la commande publique ou sur les dépenses de personnel, les établissements publics de coopération intercommunale appellent des

¹⁵⁹ Syndicats intercommunaux à vocation multiple, syndicats intercommunaux à vocation unique, districts, communautés de communes, communautés de villes, communautés urbaines, syndicats mixtes. Les établissements publics communaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies autonomes, offices de tourisme publics...) ou départementaux (services départementaux d'incendie et de secours, régies départementales, ...) ne sont pas inclus dans cette rubrique.

remarques en soi, sur le plan juridique, pour ce qui touche aux conflits de compétence ou d'attribution avec les collectivités membres ou d'autres groupements intervenant dans des domaines voisins et, sur un plan plus économique, pour ce qui relève de l'appréciation de leurs performances dans la conduite des opérations ou des services publics qui leur sont confiés. Une insertion spécifique du présent rapport leur est consacrée.

Le contrôle des dépenses obligatoires

Il est un cas où les particuliers et les entreprises peuvent saisir directement, sans formalisme, une chambre régionale des comptes. C'est celui où ils sont créanciers d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local qui refuse d'honorer sa dette. Ils peuvent alors demander à la chambre territorialement compétente de déclarer cette dépense obligatoire et de mettre en demeure, s'il y a lieu, leur débiteur d'inscrire les crédits nécessaires, à son budget. Dès lors, de deux choses l'une : ou bien la mise en demeure est suivie d'effet et la procédure est close ; ou bien le débiteur persiste à ne pas inscrire les crédits nécessaires au paiement de sa dette et la chambre demande au préfet de le faire à sa place. En effet, si c'est l'absence ou l'insuffisance des crédits budgétaires qui fait obstacle au paiement de la dépense litigieuse, le préfet a le pouvoir de se substituer à l'autorité budgétaire et d'inscrire au budget les crédits nécessaires au mandatement de la dépense obligatoire. Mais il se peut aussi que l'ordonnateur refuse de mandater alors que des crédits existent. Dans ce cas le préfet a le pouvoir de prendre une décision de mandatement d'office à la place de l'ordonnateur. L'intervention de la chambre régionale des comptes n'est requise qu'en cas de recours à la procédure d'inscription d'office. Le mandatement d'office est une attribution que le préfet exerce seul, sans avis préalable de la chambre.

Le comptable public d'une collectivité publique créancière ou le préfet ont également la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes quand une collectivité territoriale refuse de payer une dépense obligatoire.

Le pouvoir de substitution du préfet existait avant la création des chambres régionales des comptes par la loi du 2 mars 1982. Le législateur de 1982 l'a maintenu mais après avis de la nouvelle juridiction financière, renforçant ainsi l'impartialité de la procédure d'inscription d'office.

Le contrôle que les chambres régionales des comptes exercent ainsi sur les dépenses obligatoires des organismes décentralisés de leur ressort est un aspect de la mission légale de contrôle des actes budgétaires qui leur a été confiée dès leur création.

La Cour a déjà analysé le dispositif d'ensemble du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics locaux dans son rapport public de 1991 (p. 235 à 257) à partir d'une enquête réalisée auprès des chambres régionales des comptes. En 1999, en liaison avec l'ensemble des chambres régionales, elle s'est attachée à mesurer l'impact du seul contentieux relatif à la non inscription de dépenses obligatoires dans les budgets locaux.

Il est tout à fait remarquable que le dispositif mis en place par le législateur de 1982 n'ait fait l'objet d'aucune modification législative. En effet, l'article 11 de cette loi, codifié à l'article L1612-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT), n'a pas évolué dans sa rédaction depuis l'origine alors que d'autres articles de la même loi consacrés au contrôle budgétaire ont été plusieurs fois modifiés. L'article L1612-15 dispose : « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ».

Cette procédure aujourd'hui stabilisée présente plusieurs avantages et n'est pas contestée par les élus.

I. – Le nombre et la répartition des saisines en 1998 et 1999

Selon une enquête réalisée auprès des chambres régionales des comptes, 912 saisines au titre de l'article L. 1612-15 ont été enregistrées et totalement traitées au cours des exercices 1998 et 1999.

Les résultats de ces saisines ont été les suivants :

- 174 ont été déclarées irrecevables ;
- dans 549 cas, les chambres régionales des comptes ont reconnu le caractère obligatoire de la dépense litigieuse ;
- dans 178, elles ont estimé que la dépense litigieuse n'avait pas un caractère obligatoire ;
- dans 11 cas, le demandeur s'est désisté.

L'enquête fait apparaître une inégale répartition de ce contentieux.

Ainsi les chambres de Guadeloupe-Guyane-Martinique et de Corse ont reçu le tiers des saisines sur les exercices 1998 et 1999 tandis que, pour d'autres, cette activité a été marginale (Centre, Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes).

Pour la CRC de Guadeloupe-Guyane-Martinique, le nombre élevé de saisines est le résultat de situations financières dégradées de collectivités retardant le paiement de leurs fournisseurs. Aussi le nombre de saisines de la chambre par les entreprises est-il très élevé (148 pour un total de 252 pour les exercices 1998 et 1999) et traduit les difficultés des entreprises à obtenir le règlement de leurs créances.

Pour ce qui concerne la Corse, les entreprises saisissent également plus fréquemment qu'ailleurs la CRC qui globalement sur les exercices 1998 et 1999 a enregistré 84 saisines dont 37 émanant des entreprises.

II. – Les principales caractéristiques de la procédure et son efficacité

La collectivité et son créancier disposent d'une première analyse du litige qui les oppose à l'issue d'une procédure simple et rapide : l'avis de la chambre fait généralement autorité et conduit au règlement des litiges dans des délais raisonnables .

- C'est une procédure d'accès particulièrement aisé : le créancier d'une collectivité publique, le comptable public, ou toute personne justifiant d'un intérêt à agir, peut saisir la chambre régionale des comptes d'un litige l'opposant à une collectivité publique pour tenter de faire reconnaître à sa créance le caractère de dépense obligatoire pour la collectivité.

- Le délai d'un mois au terme duquel la réponse de la juridiction doit intervenir est respecté par les juridictions. Dans ces conditions, le délai total qui s'écoule entre la saisine et la décision du préfet peut être limité à quelques mois.

- Il arrive que la seule saisine de la chambre par le créancier ait pour effet d'amener la collectivité récalcitrante à régler sa dette avant que la chambre ne délibère. C'est aussi dans ce cas que l'auteur de la saisine se désiste parfois (11 cas sur 912).

- Dans les premières années de leur existence, les chambres ont progressivement considéré qu'elles devaient d'abord se prononcer sur le caractère obligatoire de la dépense avant d'examiner la question de l'existence des crédits. Cette interprétation a été confirmée par le décret 95-945 du 23 août 1995¹⁶⁰. La juridiction doit donc se prononcer sur le caractère obligatoire de la dépense dans tous les cas où elle est saisie, y compris quand les crédits sont inscrits au budget et que la possibilité de recourir au mandatement d'office est d'entrée de jeu ouverte au préfet.

Selon l'enquête précitée :

- dans 178 cas, la chambre n'a pas reconnu le caractère obligatoire de la dépense : son avis clôt alors la procédure ;

¹⁶⁰ L'article 97 de ce décret dispose : « La chambre régionale des comptes se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense. Si la dépense est obligatoire et si la chambre constate l'absence ou l'insuffisance des crédits nécessaires à sa couverture, elle met en demeure la collectivité ou l'établissement public concerné d'ouvrir lesdits crédits par une décision modificative au budget ».

- dans 549 cas sur 912, la chambre a constaté que la dépense était obligatoire.

Sur ces 549 avis, 379 comportent une mise en demeure à la collectivité d'inscrire les crédits à son budget : ainsi, dans un peu plus de 40 % seulement des saisines étudiées, la juridiction financière intervient réellement dans son domaine privilégié de compétence budgétaire en proposant une modification des autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante.

Si l'assemblée délibérante refuse d'inscrire les crédits, le préfet peut se substituer à elle sur la base des propositions faites par la chambre.

Lorsque les crédits nécessaires sont inscrits au budget, l'ordonnateur peut refuser de mandater la dépense. Dans ce cas, le préfet a le pouvoir de se substituer à l'ordonnateur défaillant. Il lui appartient de prendre par arrêté une décision de mandatement d'office. Il ne le fait pas toujours. S'il le fait, il n'est pas tenu d'en avertir la chambre. Dans ces conditions, les informations des chambres sur les conséquences ultimes de leur intervention au stade de l'inscription des crédits comportent quelques lacunes.

- L'avis de la chambre, dans le cas où il déclare la dépense obligatoire, ne met pas un terme à la procédure. Il est un acte préparatoire qui ne fait pas lui-même grief et n'est donc pas susceptible de recours : seule la décision prise par le préfet quand la collectivité n'obtempère pas à la mise en demeure d'inscrire les crédits, ou de mandatement d'office quand l'ordonnateur ne mandate pas le montant de la dépense obligatoire, est susceptible de recours devant la juridiction administrative.

En revanche, l'avis de la chambre fait par lui-même grief lorsqu'il met un terme à la procédure. Il peut alors faire l'objet d'un recours.

III. – Les auteurs des saisines

Les saisines des CRC par les entreprises sont les plus nombreuses (281). Toutefois si l'on retire de ce chiffre de 281 les saisines des entreprises dans le ressort des chambres de Corse (37) et de Guadeloupe-Guyane-Martinique (148), le nombre des saisines pour l'ensemble des autres chambres est de 96.

Viennent ensuite les comptables publics avec 273 saisines. Celles-ci sont inégalement réparties. Certaines chambres reçoivent plus de saisines que d'autres comparativement à la population de leur ressort. C'est le cas des chambres de Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Picardie, PACA et Rhône-Alpes.

Les préfets viennent au troisième rang pour les exercices 1998 et 1999. L'Alsace, La Bourgogne, Le Languedoc-Roussillon et les départements de Guadeloupe-Guyane-Martinique fournissent l'essentiel de ces saisines.

Qu'il s'agisse des comptables publics ou des préfets, les statistiques ne permettent pas d'apporter une réponse à la dispersion du nombre des saisines préfectorales. Sans doute est-ce le reflet de pratiques différentes de ces fonctionnaires d'État qui utilisent plus ou moins la chambre régionale des comptes pour obliger un débiteur public à honorer sa dette.

Les autres saisines émanent de personnes physiques ou morales diverses et ont trait à des litiges extrêmement variés.

IV. – La diversité des dépenses litigieuses

Dès 1987, la jurisprudence du Conseil d'État a précisé la définition de la dépense obligatoire (CE 11/12/87 commune de Pointe à Pitre). Il s'agit d'une dépense qui est obligatoire dans son principe, liquide et non sérieusement contestée.

Les chambres régionales des comptes utilisent ces critères pour qualifier des dépenses qui sont très diversifiées.

- Les personnels des collectivités saisissent les chambres en cas de litige avec leur employeur portant sur les salaires, les frais de mission et les allocations-chômage.

- Les établissements financiers ou les liquidateurs de sociétés d'économie mixte ou d'organismes divers se tournent vers les chambres régionales des comptes, le plus souvent afin d'obtenir le paiement des annuités relatives à des emprunts auxquels les collectivités publiques ont accordé leur caution.

- Le contentieux des dépenses obligatoires témoigne aussi des difficultés relatives à l'application des lois votées par le Parlement en matière de participations intercommunales. Dans l'enquête précitée, 75 saisines sont relatives aux dépenses de fonctionnement des écoles accueillant des élèves résidant dans d'autres communes : l'article 23

de la loi du 22 juillet 1983 définit les modalités de calcul de la participation des communes de résidence des élèves, aux dépenses de fonctionnement des écoles d'accueil. L'application de ce texte, modifié à trois reprises¹⁶¹ génère un contentieux relativement abondant qui aboutit en cas de conflit aigu entre la commune d'accueil et la commune de résidence à la saisine de la chambre régionale des comptes.

- 66 saisines sont relatives à des refus de paiement de dépenses liées à l'intercommunalité : les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux participations aux charges intercommunales, au retrait de communes en cas de désaccord ou à l'adhésion de nouvelles collectivités, génèrent un contentieux qui aboutit à la saisine de la chambre. Quand ces saisines émanent de collectivités, la juridiction financière apparaît là comme une instance de conseil et d'arbitrage. Les saisines de ce type émanent également fréquemment de comptables publics, dépourvus d'autres moyens juridiques d'action contre les collectivités publiques et tenus d'y recourir dans le cadre des diligences qu'ils doivent faire pour assurer le recouvrement de recettes dont ils sont responsables.



Le contentieux des dépenses obligatoires est, pour les chambres régionales des comptes, une source d'informations, un indicateur d'alerte, sur la situation financière de certaines collectivités et sur le fonctionnement réel de certains établissements publics de coopération intercommunale

Mais la rapidité et l'absence de tout formalisme de la procédure ont conduit les requérants dans 170 cas sur 912 à solliciter la juridiction financière hors de toute nécessité budgétaire. C'est le cas quand les crédits nécessaires au paiement des dépenses contestées sont inscrits au budget.

Il convient donc de rappeler, sans remettre en cause la procédure, que les saisines préfectorales devraient être limitées aux seuls cas où les crédits budgétaires manquent ou sont insuffisants, le représentant de l'État ayant toute latitude, quand les crédits sont suffisants, pour recourir au mandatement d'office, sous le contrôle du juge administratif.

¹⁶¹ Par les lois 85-97 du 25 janvier, 86-29 du 9 janvier 1986 et 86-972 du 19 août 1986.

De même, la saisine de la chambre par les comptables publics devrait être limitée aux seuls cas où les crédits budgétaires manquent ou sont insuffisants. Dans le cas où les crédits budgétaires existent, les comptables publics devraient s'adresser en priorité au représentant de l'État pour qu'il mette en œuvre la procédure de mandatement d'office.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

La Cour mentionne les principes régissant le contrôle des dépenses obligatoires, et analyse la répartition des saisines en 1998 et 1999.

S'agissant du rôle du comptable public, la Haute Juridiction rappelle que lorsque les crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires sont inscrits au budget, les comptables publics doivent s'adresser en priorité au représentant de l'État (et non à la juridiction financière) pour que celui-ci mette en oeuvre la procédure de mandatement d'office.

Ces dispositions qui figurent dans la circulaire interministérielle n° CD-3768 MO NOR/INT/B/88/00373/C du 20 octobre 1988 ont été portées à la connaissance des comptables, pour application, par instruction n° 88 128 MO du 4 novembre 1988.

Comme suite à l'observation formulée par la Cour des comptes, ces dispositions leur seront à nouveau rappelées.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

Sur le nombre et la répartition des saisines

Dans le dernier rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes budgétaires des collectivités locales, l'analyse menée par le ministère de l'intérieur relative à l'inscription et mandatement d'office des dépenses obligatoires rejoint les résultats de votre enquête.

Le rapport du gouvernement constate une diminution constante des saisines entre 1994 et 1997. En 1998, le nombre de saisines pour

défaut d'inscription d'une dépense obligatoire connaît une légère augmentation par rapport à 1997.

La Cour rappelle que les saisines préfectorales doivent être limitées aux seuls cas où les crédits budgétaires ne sont pas inscrits ou le sont pour un montant insuffisant

Selon la Cour, la rapidité et l'absence de tout formalisme de la procédure conduisent souvent les requérants à solliciter la juridiction financière hors de toute nécessité budgétaire. C'est le cas lorsque les crédits nécessaires au paiement des dépenses contestées sont inscrits au budget.

Afin d'éviter les saisines non justifiées, la Cour rappelle que les saisines préfectorales doivent se limiter aux seuls cas où les crédits budgétaires manquent ou sont insuffisants, le représentant de l'État ayant toute latitude, lorsque les crédits sont suffisants, pour procéder au mandatement d'office, sous le contrôle du juge administratif.

Il faut effectivement bien distinguer la procédure prévue par l'article L. 1612-15, de celle prévue par l'article L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.). La première a pour objectif de permettre l'inscription d'office d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité débitrice, la seconde autorise le représentant de l'État à procéder au mandatement d'office d'une dépense obligatoire, au lieu et place de la collectivité débitrice défailillante.

Par ailleurs, deux cas de figures doivent être distingués :

- celui où la collectivité locale n'a pas inscrit les crédits ou un montant de crédits insuffisant ;

- celui où la collectivité a prévu à son budget un niveau de crédits suffisant, ce qui entraîne l'application de la seule procédure de l'article L. 1612-16 du C.G.C.T.

L'inscription puis le mandatement d'office d'une dépense obligatoire

Lorsqu'une dépense n'est pas inscrite au budget de la collectivité débitrice, le préfet ou toute personne ayant un intérêt doit préalablement saisir la chambre régionale des comptes afin de faire inscrire les crédits nécessaires au paiement de la dépense au budget de la collectivité. Ceci suppose l'examen préalable par la chambre du

caractère obligatoire de la dépense, conformément à l'article L. 1612-15 du C.G.C.T.

Ainsi, lorsque les crédits nécessaires ne sont pas inscrits au budget, la qualification de dépense obligatoire relève de la chambre régionale des comptes et non du préfet. Ce dernier intervient éventuellement, en amont, comme auteur de la saisine et en aval, lorsqu'il procède à l'inscription de la dépense au budget de la collectivité conformément à l'avis rendu par la chambre.

Dans ce cas de figure, la procédure de l'article L. 1612-15 du C.G.C.T. constitue un préalable obligatoire à la mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office prévue par l'article L. 1612-16 du C.G.C.T.

Selon ce texte, le représentant de l'État procède au mandatement d'office lorsque deux conditions sont satisfaites :

- la dépense doit être inscrite au budget de la collectivité ;*
- la dépense doit revêtir un caractère obligatoire.*

Lorsque le mandatement d'office d'une dépense est précédé de l'inscription d'office au budget de la collectivité débitrice des crédits nécessaires au paiement de cette dépense, ces deux conditions sont évidemment satisfaites, puisque, en particulier, le caractère obligatoire de la dépense a été constaté par la chambre régionale des comptes.

Le mandatement d'office d'une dépense obligatoire dans cette hypothèse, ne pose donc aucune difficulté au représentant de l'État, qui doit procéder directement au mandatement d'office de la dépense, dès lors qu'il a été saisi d'une demande du créancier en ce sens.

Le mandatement d'office d'une dépense obligatoire inscrite au budget de la collectivité

Cette hypothèse, plus rare que la précédente, pose en revanche plus de difficultés au représentant de l'État.

En effet, si la dépense est inscrite et revêt un caractère obligatoire, le préfet doit mandater la dépense, le défaut de mandatement engageant sa responsabilité. (Cf. CE, 21 novembre 1986, Association de gestion de Notre-Dame de Verneuil c/ Commune de Verneuil-sur-Seine ; CE, 26 juin 1987, Organisme de gestion de

l'école catholique "La Providence" à Saint-Brieuc ; CE, 27 mai 1988, Ecole Jeanne d'Arc à Plozevet).

En revanche, si la dépense est inscrite mais ne revêt pas de caractère obligatoire, le préfet doit refuser de mandater la dépense.

Or, dans cette hypothèse, le préfet doit lui-même et comme le souligne le projet d'insertion, sans intervention de la chambre régionale des comptes, déterminer le caractère obligatoire de la dépense. Or, si la liste des dépenses obligatoires est fixée par les articles L. 1612-15 alinéa 1^{er}, L. 2321-1, L. 3321-1 et L. 4321-1 du C.G.C.T., dans certains cas, les représentants de l'État peuvent rencontrer des difficultés dans l'appréciation du caractère obligatoire de la dépense. En effet, selon la jurisprudence du Conseil d'État constitue une dépense obligatoire, une dette certaine dans son principe, liquide et non sérieusement contestée (CE, 11 novembre 1987, Commune de Pointe-à-Pitre). Ces difficultés d'appréciation ont pu motiver, dans certains cas, la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet, afin de bénéficier d'une expertise juridique complémentaire sur ce point. En outre, il a pu être reconnu la capacité, pour le préfet de saisir la chambre régionale des comptes, y compris lorsque les crédits nécessaires au paiement de la dépense sont suffisants, dans le but d'éclairer le représentant de l'État (CRC Languedoc-Roussillon, 15 avril 1992, Commune de Méjannes-les-Alès).

A cet égard, une réflexion d'ensemble sur une éventuelle modification de la procédure pourrait être envisagée, afin de permettre aux représentants de l'État de saisir les chambres régionales des comptes sur la détermination du caractère obligatoire de la dépense.

3

Les délégations de service public

L'examen de la gestion des services publics locaux occupe, de longue date, une place importante dans les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes. Ainsi, les services publics d'eau et d'assainissement ont fait l'objet de deux insertions de synthèse publiées aux rapports publics de 1976 puis de 1989. A la suite de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, un rapport public particulier a été consacré à la gestion de ces services en 1997. Les transports urbains de voyageurs, le stationnement payant, les réseaux câblés, la restauration collective ont fait également l'objet d'enquêtes dont les résultats ont été publiés dans les rapports publics de 1990, 1992 et 1998.

Au-delà de la diversité des réglementations applicables à chacun de ces secteurs, ces travaux ont mis l'accent sur l'insuffisante maîtrise des coûts et l'opacité de la gestion lorsque celle-ci était déléguée à des entreprises privées.

Pour remédier à cette situation, la loi du 29 janvier 1993 dite loi Sapin a instauré une procédure de mise en concurrence des délégations de service public assortie d'une limitation dans leur durée des conventions correspondantes. Par la suite, la loi du 8 février 1995 a introduit l'obligation pour le délégataire de produire un rapport annuel sur les comptes et la qualité du service afférent à l'exécution de la délégation.

L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions a créé les conditions d'un rééquilibrage des relations entre les autorités délégantes et les délégataires. Leur traduction dans les faits ne manque pas, cependant, de se heurter au poids des situations acquises. Par ailleurs, leur application soulève de nombreuses questions d'interprétation. A travers leurs interventions, les chambres régionales des comptes s'efforcent de favoriser, dans sa lettre comme dans son esprit, la correcte application de cette nouvelle législation.

Les chambres sont amenées à formuler des observations sur des délégations de service public dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion des autorités délégantes. Depuis la loi du 8 février 1995 précitée, ces observations peuvent également se fonder sur la vérification auprès des délégataires des comptes produits par ces derniers. Cette disposition nouvelle laisse, bien entendu, subsister la possibilité de procéder directement à la vérification des comptes et de la gestion de l'organisme délégataire s'il s'agit d'une société d'économie mixte ou d'une association subventionnée. Par ailleurs, les chambres sont conduites à émettre des avis sur les conventions de délégation de service public dont elles peuvent être saisies par les préfets.

La synthèse suivante est fondée sur les observations contenues dans une centaine de communications adressées aux autorités délégantes au second semestre 1998 et au cours de l'année 1999. Elle illustre les progrès réalisés mais aussi les obstacles qui subsistent sur la voie de la concurrence et de la transparence, sans prétendre, toutefois, présenter une vue générale comparable à celle des enquêtes préalablement citées.

I. – La concurrence et les délégations de service public

A. – La procédure d'appel à la concurrence

La procédure de mise en concurrence instaurée par la loi du 29 janvier 1993 aurait dû bénéficier, dans les années suivant son adoption, aux délégations les plus anciennes dont l'attribution devait être renouvelée.

Force est de constater, cependant, qu'un certain nombre de ces dernières ont été dénoncées avant terme pour être attribuées au même délégataire, dans les semaines précédant la promulgation de la loi voire dans les semaines qui se sont écoulées entre la publication de la loi et sa date d'effet ou celle de ses décrets d'application. Ces renouvellements anticipés ont été relativement fréquents dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dans lequel les opérateurs ont également recouru, pour prolonger la durée de leurs contrats, à des pratiques que la loi a entendu prohiber, consistant à repousser le terme de la délégation à l'occasion d'avenants pour travaux, sans que le coût de ces derniers le justifie. Ainsi, la délégation du service d'eau d'une

collectivité de 30 000 habitants a été prolongée de cinq années lors de la mise en place d'un système d'information géographique, dont le coût net, soit 284 775 F, aurait entraîné une majoration du prix de l'eau de moins de 1 %. De même, la réalisation d'équipements du service d'assainissement d'une collectivité de près de 100 000 habitants a donné lieu à la conclusion d'un avenant de prolongation, malgré un avis contraire de la direction de la concurrence, estimant qu'il ne s'agissait pas d'investissements lourds mais de travaux de renouvellement qui devaient donc être effectués sans augmentation de la durée du contrat.

La mise en œuvre de la procédure prévue par la loi a été également différée par l'invocation de clauses de tacite reconduction, devenues pourtant caduques depuis l'entrée en vigueur de celle-ci. Des conventions liant, en particulier, des collectivités à des associations ou à des sociétés d'économie mixte ont pu être ainsi reconduites d'année en année, en méconnaissance d'un avis rendu à ce sujet par le Conseil d'État le 27 juin 1996, jusqu'à l'intervention de la chambre.

Lorsque, par exception, des conventions anciennes ont été renouvelées, les constatations faites montrent que les procédures de consultation ont, parfois, été entachées d'erreurs dans la rédaction du cahier des charges, ou d'irrégularités telles que l'absence de motivation du choix du candidat ou le non respect du règlement de consultation. Les délais pour procéder à la consultation n'ont pas toujours été respectés. L'échéance du renouvellement de la délégation, comme la finalité de la procédure, peuvent même, dans certains cas, avoir été totalement ignorées. Observation a ainsi été faite à une collectivité que la décision de reconduire le même délégataire à l'issue d'une consultation ne pouvait justifier que celle-ci ait été organisée deux ans après le terme de la précédente convention et que la consistance du service, notamment des biens immobiliers et matériels nécessaires à l'exploitation, n'ait fait l'objet d'aucune évaluation à cette occasion.

La mise en œuvre de la loi du 29 janvier 1993 n'a pas rencontré les mêmes obstacles pour l'attribution des délégations nouvelles qui faisaient assez fréquemment l'objet de modalités de sélection diverses antérieurement à son adoption. La mise en concurrence apparaît, cependant, dans certains cas purement formelle, l'autorité délégante ne respectant pas les critères de choix qu'elle s'est elle-même fixés. Dans d'autres cas, les conditions de la consultation initiale peuvent se

trouver ultérieurement viciées par la conclusion d'un avenant modifiant substantiellement la consistance de la délégation. Parfois même, cette modification peut être telle qu'une nouvelle mise en concurrence aurait dû s'imposer. Ainsi, à la suite d'opérations de fusion et de rachat intervenues entre différentes sociétés, plusieurs communes d'une même région ont accepté de se plier aux exigences du nouveau concessionnaire et, notamment, d'allonger de vingt à trente ans la durée de la délégation. Lorsque leur contrat se trouve transféré à une autre société, les collectivités ne sauraient être tenues de souscrire à de tels aménagements et devraient procéder à un nouvel appel à la concurrence.

B. – Les critères de qualification des délégations de service public

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993, le Conseil d'État a été conduit à préciser les critères permettant, notamment, de distinguer les contrats de délégation de service public des marchés publics. L'élément essentiel caractérisant la délégation réside dans l'existence d'un lien substantiel entre la rémunération du contractant et les résultats de l'exploitation. En l'absence d'une telle relation, le Conseil d'État a jugé qu'un contrat de gérance était un marché public (CE, 7 avril 1999, Commune de Guilhaud-Granges). Mais il a considéré qu'une régie intéressée était une délégation si elle comportait un élément de risque pour le contractant (CE, 30 juin 1999, Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères centre-ouest seine-et-marnais).

Dans le cadre de leurs contrôles a posteriori, les chambres n'ont pas compétence pour requalifier un contrat. Mais elles relèvent les ambiguïtés de certaines situations au regard du critère jurisprudentiel précité et font, le cas échéant, observer qu'une qualification correcte aurait impliqué la mise en œuvre des procédures plus contraignantes prévues par le code des marchés.

Ainsi, des conventions peuvent se voir attribuer le caractère de délégation, alors qu'aucune redevance n'est perçue par l'exploitant auprès des usagers, ainsi que la Cour l'a relevé à l'occasion de son rapport public de 1998 dans le cas de la restauration collective. Pour d'autres conventions, ayant pour objet l'exercice d'activités à caractère non lucratif, la contrepartie peut résider dans la mise à

disposition des moyens correspondants, ce qui rend leur qualification juridique particulièrement incertaine.

La frontière entre marchés et délégations devient, par ailleurs, très ténue, lorsqu'un changement mineur du mode de rémunération suffit à faire basculer un service de l'un à l'autre mode d'exploitation. La nature du contrat peut, ainsi, se trouver modifiée en cours d'exécution. Il a été constaté, par exemple, que la gestion d'une installation avait été confiée à la même société successivement sous forme d'un affermage puis d'un marché d'exploitation ou encore qu'une convention de régie intéressée avait été transformée en un contrat de gérance avec intéressement sans appel à la concurrence.

Or, les obligations de l'exploitant ne sont pas identiques selon qu'il opère dans le cadre d'un marché ou d'une délégation. En particulier, l'obligation de produire un rapport annuel ne s'impose que si l'exploitant intervient dans le cadre d'une délégation. Le besoin d'informations de l'autorité administrative est pourtant semblable dans les deux cas. Quel que soit le mode d'exploitation, l'administration est, d'ailleurs, tenue de publier un rapport sur le prix et la qualité du service en matière d'eau, d'assainissement et d'élimination des déchets. De même, les délégations doivent être désormais limitées dans leur durée. Or, il a été constaté que des marchés d'exploitation avaient été prolongés sur une durée supérieure à celle qui aurait été permise dans le cadre d'une délégation au motif invoqué que la durée des marchés n'est pas réglementée. De telles différences de régime, lorsqu'elles tiennent uniquement au mode de rémunération de l'exploitant, ne paraissent pas justifiées.

Dans de rares cas les chambres peuvent être conduites à émettre des réserves sur la validité d'un contrat, en particulier lorsque le caractère de service public de l'activité, objet de celui-ci, a donné lieu à une appréciation manifestement inexacte. Ainsi, l'exploitation d'un théâtre ou d'une salle de spectacle municipal relève d'une activité de service public et doit donc faire l'objet d'une procédure de délégation et non d'un simple contrat de location. A l'inverse, la concession et la mise en gérance d'un hôtel de luxe ne revêtent pas le caractère d'intérêt général permettant de recourir légalement à une telle procédure.

La compétence de l'autorité délégante pour signer le contrat conditionne également à l'évidence sa validité. Or, certaines collectivités, membres, notamment, de districts ou de communautés urbaines, continuent, parfois, à passer des conventions dans des

domaines dont la compétence a été transférée à ces derniers. Outre ses possibles implications financières, une telle immixtion a pour effet de déposséder l'assemblée délibérante du groupement de son pouvoir de décision et de lui ôter la maîtrise d'un service relevant de ses missions.

Il est significatif de constater que la plupart des observations portant sur la nature du service ou sur les compétences de l'autorité délégante mettent en jeu des associations ou des sociétés d'économie mixte locales. Si les règles applicables aux délégations de service public ne font pas d'exception pour ces organismes, le caractère non essentiellement commercial de leur activité ou l'étroitesse des liens les unissant aux collectivités suscitent des difficultés d'application des textes qui peuvent être à l'origine de situations plus ou moins litigieuses.

Ainsi, l'attribution de la gestion d'un équipement culturel à une association spécialement créée à cet effet, sous l'impulsion du ministère de la culture, ne paraît-elle pas en soi contestable, même si des manquements aux règles de publicité ne peuvent, pour autant, être admis. La participation d'une collectivité au capital d'une société d'économie mixte délégataire d'un service ne relevant plus de sa compétence apparaît, en revanche, discutable, dès lors qu'elle permet à cette collectivité de conserver un droit de regard sur une délégation à laquelle elle n'est pas partie.

Une mauvaise application de la réglementation peut traduire la mainmise de certaines collectivités sur des associations ou sur des sociétés d'économie mixte locales. Pour autant, toute difficulté n'est pas écartée dans la mise en œuvre de la loi, lorsque ces organismes sont réellement autonomes. Plusieurs questions parlementaires ont attiré l'attention, en particulier, sur les limites d'une assimilation des procédures de délégation à des appels d'offres, pour les activités d'intérêt général que ces organismes ont habituellement vocation à exercer et qui ne relèvent pas nécessairement du marché concurrentiel. Les chambres régionales ne peuvent que confirmer, en la matière, la teneur des réponses ministérielles selon lesquelles la loi s'applique quelle que soit la forme juridique du délégataire ou la nature du service public délégué, tout en constatant que certains problèmes, liés à la mise en œuvre des règles de publicité ou à la part des considérations de confiance réciproque (*l'intuitu personae*) dans le choix de l'attributaire, demeurent mal résolus.

C. – La durée du contrat et les clauses prohibées

Pour permettre à la concurrence de s'exercer, les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci ne peut, aux termes de la loi, dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. Il convient, en effet, que le délégataire puisse étaler sur la durée du contrat la répercussion dans les charges d'exploitation du coût des installations qu'il a financées.

La notion de durée normale d'amortissement laisse, cependant, subsister une large marge d'appréciation et varie selon la nature des installations. De ce fait, certaines délégations peuvent être conclues pour des durées très longues sans que les coûts de l'opération et leur impact tarifaire le justifient. C'est en particulier le cas lorsque la concession porte sur la réalisation d'un bâtiment. Ainsi, la délégation de la gestion d'un golf communal, comportant l'exploitation du terrain, la construction et la gestion des infrastructures d'accueil, a pu être conclue pour une durée de 60 ans. Encore la durée prévue à l'origine était-elle de 99 ans et a été ramenée à 60 ans pour sanctionner le retard pris par le délégataire dans la mise en service des équipements, au regard de ses engagements.

De plus, la référence à la durée d'amortissement se justifie, comme le précise la loi, lorsque les installations sont à la charge du délégataire. Lorsqu'elles sont à la charge du délégant, la durée de la délégation, déterminée par la collectivité, peut être bien inférieure, comme le prévoyaient du reste les anciens cahiers des charges type en matière d'affermage. Or, cette distinction tend, parfois, à être perdue de vue. Ainsi, des durées de 15 ans, 20 ans, voire 30 ans ont pu être observées pour des contrats d'affermage de l'eau et de l'assainissement conclus en 1993, reconduisant, d'ailleurs, pour certains d'entre eux des conventions d'une durée équivalente. La loi du 2 février 1995 a fixé, depuis lors, à vingt ans la durée maximale des délégations dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets. Cette limite applicable lorsque le délégataire supporte la charge des investissements implique, a fortiori, la fixation de durées sensiblement plus courtes lorsque celui-ci ne participe pas au financement des équipements.

La possibilité prévue par la loi de prolonger la délégation, lorsque la réalisation de travaux non prévus au contrat le justifie, permet également, le cas échéant, d'en repousser le terme d'une durée égale à l'amortissement des nouveaux investissements. Cette

disposition est la transposition logique de celle fixant la durée initiale de la délégation. Elle a, cependant, pour effet de différer pour une durée parfois très longue la révision des conditions de tarification du service rendu, qui devrait intervenir à la date du renouvellement de la délégation. Or, rien ne garantit que les tarifs appliqués sur la période de prolongation ne seront pas supérieurs au coût du service supporté par le délégataire, compte tenu, notamment, des charges venant à échéance au terme du contrat initial. Les chambres sont donc conduites à interpréter strictement les dispositions de la loi et à exprimer des réserves sur la régularité d'avenants de prolongation, lorsque des travaux, conduisant par exemple à transformer un affermage en concession, auraient justifié la conclusion d'une nouvelle délégation.

Dans le but de prévenir des pratiques condamnables et de garantir un égal accès des candidats, la loi du 29 janvier 1993 prohibe toutes clauses par lesquelles le délégataire prendrait en charge des services ou des paiements étrangers à l'objet de la délégation.

Cette disposition vise, notamment, à mettre un terme au versement de droits d'entrée injustifiés pour l'obtention de contrats de délégation. Le principe de tels versements même affectés au budget communal avait, d'ailleurs, été déjà sanctionné par la jurisprudence administrative, laquelle avait estimé que les sommes versées, n'étant pas utilisées dans le cadre du service délégué, constituaient un transfert de charges du contribuable vers l'usager. Les observations les plus récentes des chambres offrent assez peu d'exemples de la continuation de telles pratiques. Certaines portent, néanmoins, sur des montants significatifs : 26 MF soit 10 % des recettes du budget pour une commune de près de 20 000 habitants, 250 MF et 90 MF pour deux communes plus importantes. Dans les trois cas, les versements, émanant de services d'eau et d'assainissement, ont été utilisés pour alimenter le budget principal et donc à des dépenses totalement étrangères à l'objet de la délégation. Dans le dernier d'entre eux, le contrat avait été conclu postérieurement à l'adoption de la loi du 29 janvier 1993. Le règlement de la somme correspondante, échelonné entre 1993 et 1999, s'est poursuivi, bien que la loi du 2 février 1995 ait expressément interdit le versement de droits d'entrée, quel que soit leur objet, pour les délégations de service public concernant l'eau, l'assainissement et les ordures ménagères.

II. – L'équilibre financier et la transparence des services délégués

A. – Les clauses financières et la notion de risques et périls

Les clauses financières des conventions de délégation sont fixées librement par les cocontractants et peuvent être, de ce fait, plus ou moins précises ou détaillées. Complétant les dispositions de la loi du 29 janvier 1993, la loi du 8 février 1995 a, cependant, introduit une obligation de transparence dans la fixation des tarifs à la charge des usagers, ces tarifs devant être stipulés dans la convention. Celle-ci doit également préciser l'incidence sur les tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution.

Les tarifs fixés et la formule de révision devraient, normalement, refléter le niveau et la structure des charges. Cependant, rien ne permet a priori de penser qu'il en soit bien ainsi. Au contraire, il a été constaté que des délégataires tendaient à s'affranchir, par avenant, de clauses liant explicitement certains tarifs, en l'occurrence d'abonnement, aux charges prévisionnelles. Par ailleurs, il n'est pas rare que des tarifs préférentiels soient accordés à certaines catégories d'usagers en dehors de toute stipulation contractuelle.

La mise au point des contrats s'appuie, en principe, sur des comptes prévisionnels permettant de mettre en regard les prix et le coût du service rendu. Cependant, il n'est pas toujours établi de budgets prévisionnels. Par ailleurs, ceux-ci n'ont généralement pas de valeur contractuelle

Certains délégataires de services bénéficiant d'une clientèle captive, par exemple dans le cas de l'eau et de l'assainissement, tendent à considérer que la contrepartie du prix se limiterait à une obligation de résultat. Les tarifs n'auraient donc pas selon eux à être justifiés par rapport aux coûts. Pour d'autres services dont la rentabilité est moins assurée, les délégataires sollicitent et obtiennent, cependant, le bénéfice de clauses de sauvegarde qui les garantissent contre d'éventuelles pertes d'exploitation. Ces clauses peuvent prendre différentes formes, telles qu'une participation d'équilibre en cas de déficit, une prise en charge des annuités d'emprunt à hauteur des besoins de trésorerie ou encore une garantie de recette en cas d'insuffisance de fréquentation. L'introduction d'une telle clause alors

que la viabilité d'un projet paraît établie au regard des comptes prévisionnels conduit à mettre en doute la qualité voire la sincérité des études préalables. Ainsi, la concession d'un parking a pu être engagée sur la base d'hypothèses de fréquentation qui se sont révélées très surévaluées, puisque quinze fois supérieures à la fréquentation réelle de l'ouvrage. Le contrat comportait une clause de sauvegarde. La collectivité a couvert par une subvention d'équilibre le lourd déficit de ce service.

En l'absence d'encadrement légal pour les clauses autres que tarifaires, les autorités délégantes se satisfont souvent de dispositions contractuelles insuffisamment protectrices de leurs intérêts en matière de coûts. Ainsi, les contrôles montrent que, faute d'une définition précise des obligations respectives du propriétaire et de l'exploitant en matière de travaux, certains transferts de charges peuvent être rendus possibles. Dans une certaine mesure, la liberté contractuelle se trouve d'ailleurs restreinte par les règles que certains délégataires tendent à imposer dans leurs différents contrats. Ainsi, certains d'entre eux considèrent que l'obligation de renouvellement des équipements est assimilable à un risque et que la provision correspondante peut être forfaitisée, les économies éventuellement réalisées sur les travaux de renouvellement faisant partie intégrante du bénéfice de l'exploitant. Les mêmes sociétés n'hésitent pas, pourtant, à répercuter immédiatement dans les tarifs la programmation de travaux nouveaux, par voie d'avenant, et à maintenir ces hausses alors même que ces travaux se trouvent par la suite différés voire abandonnés. De telles pratiques ont été sanctionnées par les juridictions civiles qui ont rappelé le principe selon lequel les sommes perçues par le concessionnaire sur les usagers du service doivent correspondre au prix d'un service rendu.

B. – La production et la transparence des comptes

La production de comptes-rendus techniques et financiers s'est imposée, de longue date, comme une clause essentielle des conventions de délégation. Elle correspondait, d'ailleurs, à une obligation pour les contrats soumis aux cahiers des charges type en vigueur avant les lois de décentralisation. Une disposition ancienne du code des communes précisait, en outre, que les entreprises liées par de telles conventions étaient tenues de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de leurs opérations. Cependant,

cette clause pouvait être absente de certains contrats. Lorsqu'elle y figurait, elle n'était pas toujours respectée.

En instaurant l'obligation pour tous les délégataires de produire un rapport annuel comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de ce service, la loi du 8 février 1995 a donné une portée nouvelle à ce droit à l'information et à la transparence. Dans bon nombre de cas, en effet, des délégataires qui n'avaient pas rendu compte de leurs opérations jusqu'en 1995 ont commencé à produire des comptes après la publication de la loi. Il est vrai qu'une intervention extérieure reste, parfois, nécessaire pour amener à cette exigence de transparence des organismes, dont les responsables n'ont, pour certains, jamais reçu ni demandé d'informations à leur délégataire même en vue du renouvellement de leur délégation.

Les contrôles récents des chambres n'offrent pas un recul suffisant pour porter une appréciation d'ensemble sur la qualité des comptes produits, qui ne sont pas toujours accompagnés, au demeurant, d'une analyse de la qualité du service ainsi que la loi le prévoit. Mais il est certain que l'absence de cadre comptable normalisé reste un obstacle à la fourniture d'une image fidèle du résultat des opérations afférentes à chaque délégation. Cette conclusion ressort, en effet, des vérifications, au nombre encore limité, opérées par les chambres auprès des délégataires dans le cadre des pouvoirs d'enquête qui leur ont été reconnus par la loi du 8 février 1995.

Les comptes ne retracent pas toujours la totalité des opérations de recette. En particulier, alors que les délégataires dans certains secteurs facturent des frais financiers pour rémunérer la trésorerie correspondant à leur besoin en fond de roulement, il est rare que leurs comptes fassent apparaître les produits financiers pouvant provenir, notamment, du placement de surtaxes perçues pour le compte du délégant. D'autres recettes portant sur des montants parfois élevés peuvent être également omises. Ainsi une prime d'épuration de près de 1,3 MF attribuée par l'agence de l'eau à une collectivité qui l'avait reversée à son délégataire ne figurait pas dans ses comptes. Certaines recettes annexes, telles que des produits de location ou de prestations techniques, n'étaient pas non plus comptabilisées.

Symétriquement, des dépenses totalement étrangères à l'objet de la délégation sont, parfois, passées en charges. Ainsi, un contrat

s'est-il vu imputer des frais de prospection commerciale sans rapport avec le service délégué, à hauteur de 1,6 MF. Plus généralement, les sociétés délégataires continuent de faire supporter aux collectivités des dépenses engagées pour leur propre développement, en les incorporant dans la quote-part des frais de siège qui leur sont répercutés.

Les frais généraux imputés sans justificatif peuvent atteindre jusqu'à 25 % des charges. Par ailleurs, les dépenses de personnel ou de gestion d'une délégation peuvent résulter pour une part substantielle de la répartition de moyens communs entre différents contrats. Or, l'enveloppe globale de ces charges est difficilement vérifiable et il a pu être constaté qu'elle pouvait être supérieure au montant figurant dans les comptes sociaux de la société. En l'espèce, les salaires de personnels mis à disposition du service délégué étaient affectés d'un coefficient multiplicateur. La production d'une annexe précisant l'origine des charges imputées ainsi que leurs modalités de répartition constituerait donc un complément indispensable.

Cette annexe devrait également préciser les méthodes de calcul des amortissements, des provisions et des frais financiers, qui font l'objet de lissages, selon des mécanismes divers, sur la durée de la délégation. En particulier, les taux de rémunération des financements apportés par le délégataire sont rarement affichés à la différence des financements bancaires. Or, ils peuvent être, parfois, substantiellement plus élevés que ces derniers. Ainsi, par un mécanisme complexe de remboursement progressif, un délégataire auquel avait été transférée la dette d'un service délégué s'est adjugé un taux de refinancement (16 %) près de trois fois supérieur au taux de la dette reprise (6 %). De même l'échéancier d'amortissement de ces financements sur capitaux propres est rarement indiqué. En principe, ceux-ci doivent être totalement amortis au terme de la délégation. Dans l'exemple évoqué, le délégataire se proposait, toutefois, de reconduire le supplément de prix pratiqué dans le cadre d'une opération qui lui avait déjà permis de doubler sa mise de fonds en valeur actualisée.

Les provisions constituées pour le renouvellement des équipements doivent pouvoir être rapprochées des travaux réalisés, le reliquat éventuel étant restitué à l'autorité délégante au terme de la délégation. Pour cela, un plan de renouvellement des installations doit être établi ainsi qu'un compte d'emploi des dotations correspondantes. Or, ces justificatifs sont rarement fournis. Pour tenter de s'en dispenser, certaines sociétés, intervenant notamment dans le secteur de l'eau, ont institué un système dit de « garantie de renouvellement »

qui consiste à assimiler les provisions à des primes d'assurance et à les déconnecter des travaux réellement effectués. Or, les contrôles montrent que ces provisions peuvent être sensiblement supérieures aux travaux qu'elles sont censées financer. En toute hypothèse, un tel dispositif n'apparaît pas conforme aux principes comptables applicables aux provisions pour renouvellement des immobilisations, qui doivent être calculées strictement en fonction du coût prévisionnel de remplacement des immobilisations concernées.

C. – Le contrôle par le délégant

La transparence encore insuffisante des comptes de délégation ne permet généralement pas un suivi satisfaisant de la gestion des services délégués au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Certaines autorités délégantes font preuve, à cet égard, d'une négligence évidente en acceptant de couvrir des déficits allégués sans se donner les moyens de vérifier si ceux-ci ont été correctement calculés. Parfois même une clause de sauvegarde peut avoir prévu dès l'origine le montant de la garantie que la collectivité sera amenée à couvrir ultérieurement.

A la suite des interventions des chambres ou de leur propre initiative, des collectivités mettent en place des procédures permettant un suivi plus rigoureux de leurs contrats. Ce renforcement du contrôle interne peut donner lieu à la passation d'avenants précisant les obligations du délégataire en matière de reddition de comptes et s'accompagner, dans certains cas, d'une renégociation des tarifs. Pour les raisons déjà indiquées, ces efforts de clarification exigent, cependant, de mobiliser une capacité d'expertise qui pourrait être rendue moins nécessaire si les principes et méthodes comptables applicables aux délégations de service public étaient davantage normalisés.



Les exigences de concurrence et de transparence ne sauraient être pleinement appréhendées sans faire référence à leur place dans le droit communautaire et son évolution au cours de la dernière décennie. La conception dominante, qui a inspiré, en particulier, la directive 89/440 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, adoptée le 18 juillet 1989 par le conseil des communautés européennes, consiste à rapprocher le régime des concessions de celui des marchés publics. C'est un rapprochement

semblable qu'a opéré plus largement la loi du 29 janvier 1993 en soumettant toutes les délégations de service public à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Si la frontière entre les marchés publics et les délégations, en droit interne, ou les concessions, en droit communautaire, laisse subsister de larges zones d'incertitude, le caractère distinctif dégagé par la jurisprudence, à savoir l'existence d'un risque d'exploitation pour le délégataire ou pour le concessionnaire, est également semblable dans les deux cas.

De nouvelles évolutions pourraient, toutefois, se faire jour, ainsi qu'il ressort de la communication interprétative sur les concessions en droit communautaire des marchés publics, adoptée par la Commission européenne le 12 avril 2000. Cette communication contient, en particulier, une définition de la concession de service, notion qui n'avait pas été définie par la directive 92/50 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, adoptée le 18 juin 1992 par le conseil des communautés européennes. La doctrine de la Commission y apparaît, par ailleurs, favorable à une unicité des principes en matière de concessions comme de marchés publics, notamment en ce qui concerne les procédures de sélection des candidats. Ce document interprétatif, qui a fait l'objet d'observations du gouvernement français, n'a pas le statut juridique d'une directive. Il renforce, néanmoins, les interrogations sur le devenir, en droit interne, des particularités de la procédure d'octroi des délégations par rapport aux règles du code des marchés publics et sur la liberté de choix reconnue à l'autorité délégante. Toutefois, celle-ci conserverait, selon l'interprétation de la Commission, la possibilité de recourir à la procédure d'octroi de la délégation, la plus appropriée, notamment en fonction des caractéristiques du secteur d'activité concerné.

Mais les exigences de concurrence et de transparence ne se résument pas à ouvrir la possibilité aux candidats potentiels de présenter une offre, elles ont aussi pour but de garantir sur la durée la meilleure qualité de service au meilleur coût, ce qui implique de pouvoir réexaminer périodiquement les conditions d'exécution du service au regard des objectifs fixés. Une limitation plus stricte de la durée des conventions, notamment lorsque le délégataire ne supporte pas le financement des investissements, apparaît, à cet égard, nécessaire, les mêmes limitations paraissant devoir être étendues aux marchés d'exploitation. Par ailleurs, la possibilité de prolonger le contrat, lorsque de nouveaux investissements lourds le justifient, devrait être subordonnée à un réexamen d'ensemble de l'équilibre

financier, distinguant la période restant à courir jusqu'au terme initial du contrat et la période de prolongation, afin d'éviter de proroger indûment des charges déjà amorties. Une explicitation des tarifs stipulés dans la convention, par référence au coût du service rendu, apparaît également indispensable. A cette fin, la production, à l'appui des contrats, de comptes prévisionnels, permettant de mettre en regard les coûts et les tarifs, devrait, à tout le moins, être généralisée. Enfin, un cadre comptable normalisé, permettant de s'assurer que les comptes donnent une image fidèle des opérations de délégation, serait hautement souhaitable. A tout le moins, une annexe précisant les méthodes comptables utilisées devrait pouvoir être exigée.

Si les autorités délégantes peuvent déjà d'elles-mêmes prendre en compte certaines de ces recommandations, un renforcement du cadre légal serait néanmoins nécessaire, en particulier pour mettre fin à des pratiques abusives de forfaitisation et de mutualisation des charges de renouvellement par certains délégataires.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

La Cour mentionne les principes régissant la gestion des services publics locaux et analyse l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, instaurant une procédure de mise en concurrence des délégations de service public assortie d'une limitation dans leur durée des conventions correspondantes et de la loi du 8 février 1995, introduisant l'obligation pour le délégataire de produire un rapport annuel sur les comptes et la qualité du service afférent à l'exécution de la délégation.

La haute juridiction souligne que l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions a créé les conditions d'un rééquilibrage des relations entre les autorités délégantes et les délégataires. Toutefois, suite à l'examen des observations contenues dans une centaine de communications adressées aux autorités délégantes au second semestre 1998 et au cours de l'année 1999, la Cour constate par ailleurs que des obstacles subsistent sur la voie de la concurrence et de la transparence.

Comme suite aux observations formulées par la Cour des comptes, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note que les difficultés soulevées sont pour l'essentiel de la compétence des différentes autorités délégataires et partage à ce titre le constat de la Cour en faveur d'une amélioration du contrôle de celles-ci.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

Le rapport rappelle en liminaire les modifications apportées par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques qui a instauré une procédure de mise en concurrence similaire aux règles de passation des marchés publics et le développement de règles de transparence. En se fondant sur les

conclusions des chambres régionales des comptes, ce rapport met en exergue les réticences et difficultés d'application de ces deux principes par les collectivités locales.

D'une façon générale je ne peux que partager les appréciations de la Cour, en particulier sur les renouvellements abusifs de délégation. Mes services ont d'ailleurs rappelé les règles à appliquer dans de nombreux courriers aux préfetures et lors de réponses à des parlementaires. Par ailleurs, il me paraît important de préciser que si les collectivités locales sont concernées pour l'essentiel par les délégations de service public, cette procédure est globalement ouverte aux personnes morales de droit public autres que les collectivités locales.

La Cour note que des chambres régionales des comptes ont émis des réserves sur la qualification de service public de certaines délégations de service public, notamment pour l'activité d'hôtel de luxe. Il ne me paraît pas qu'une telle remarque puisse être faite sur le mode de gestion. La difficulté se situe en effet plus en amont : il est sans doute peu probable qu'il puisse y avoir carence de l'initiative privée pour la construction d'un hôtel de luxe, qui suppose une clientèle hautement solvable susceptible d'attirer les investisseurs. Si néanmoins cette hypothèse se rencontre, il est loisible à la commune de la gérer en délégation de service public comme elle le ferait pour une boucherie ou toute autre activité relevant en temps normal du secteur privé pour laquelle elle estime devoir intervenir pour un motif d'intérêt général.

La Cour souligne à juste titre que des investissements supplémentaires non prévus initialement ne devraient pas normalement conduire à l'allongement de la durée des délégations au risque de vider de son sens l'ouverture à échéances régulières à la concurrence. Une difficulté se pose toutefois avec les stations de ski qui ont fait l'objet d'une délégation globale pour l'ensemble des remontées mécaniques et qui sont contraintes pour maintenir une offre de qualité de renouveler les lignes de remontée. Le ministère de l'équipement envisage de saisir pour avis le Conseil d'État sur ce point.

La Cour critique la pratique des droits d'entrée dans les contrats de délégation de service public. Cependant, la pratique des redevances pour occupation du domaine public s'en rapproche. L'avant-projet de loi sur l'eau envisage de les supprimer pour l'eau. Pour l'électricité, elles sont encadrées par un décret qui les a

récemment revalorisées. L'encadrement réglementaire empêche les abus dans la fixation de ces redevances.

La Cour note qu'une disposition ancienne du code des communes précisait que les entreprises liées par de telles conventions étaient tenues de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de leurs opérations. Cette disposition a été reprise par l'article R. 2222-1 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, il est rappelé la distinction de nature jurisprudentielle de la délégation de service public et du marché public.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 15 avril 1996 (Préfet des Bouches du Rhône contre commune de Lambesc), a considéré que devaient être qualifiés de contrats de délégation de service public les contrats dans lesquels la rémunération du cocontractant de l'administration est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation. La liaison de la rémunération, pour une part substantielle, qui peut ne pas être majoritaire (CE, 30 juin 1999, SMITOM centre ouest Seine et Marnais) aux résultats de l'exploitation, entraîne donc l'assujettissement du contrat aux règles édictées par la loi du 29 janvier 1993 précitée.

Si le critère tiré de l'objet aurait pu paraître plus logique, il n'en demeure pas moins que le critère tiré du prix reste tout aussi pertinent. Il permet ainsi de distinguer les prestations financées par l'impôt de celles qui sont financées par des recettes propres tirées de l'exploitation. La jurisprudence s'efforce ainsi de restaurer une logique qui est celle de l'exploitation aux risques et périls (CE, 7 avril 1999, commune de Guilhaumand-Granges).

La Cour regrette à cet égard qu'un « changement mineur du mode de rémunération suffit à faire basculer un service de l'un à l'autre mode d'exploitation ».

On peut effectivement regretter la formulation retenue par le Conseil d'État. Le choix de l'adverbe « substantiellement » est ambigu et suscite des incertitudes juridiques sur la qualification des conventions.

Fort de ce constat, il est envisagé dans le cadre de la réforme du code des marchés publics de prévoir une définition législative de la délégation de service public. Celle-ci pourrait être intégrée au sein de la loi du 29 janvier 1993 modifiée.

Une seconde réflexion pourrait également être ouverte, dans le cadre de cette réforme, concernant le rapprochement des procédures de mise en concurrence en cas de délégation de service public et de marchés publics afin de réduire le risque de requalification ultérieure par le juge.

4

La gestion des établissements publics de coopération intercommunale

La compétence des chambres régionales des comptes s'étend non seulement à plus de 16 000 collectivités territoriales, mais également à plus de 19 000 établissements publics locaux de coopération intercommunale. Cette coopération, sous la forme de groupements constitués entre collectivités, est apparue dès le 19^e siècle. C'est une loi du 22 mars 1890 qui a créé le syndicat de communes à vocation unique (SIVU), ainsi nommé parce que sa compétence est limitée à l'exercice d'une seule activité. Par la suite, le législateur a diversifié et renforcé les modalités de la coopération intercommunale. Il a successivement créé le syndicat mixte (en 1955), le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) et le district (en 1959), la communauté urbaine (en 1966). Plus récemment, la loi du 6 février 1992 a ouvert aux communes la possibilité de constituer entre elles des communautés de ville dans les agglomérations et des communautés de communes dans les zones rurales.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a marqué le début d'une nouvelle étape. Parallèlement à la création des communautés d'agglomération, elle supprime les communautés de ville ainsi que les districts : ces établissements publics devront se transformer en communautés de communes ou, s'ils remplissent les conditions démographiques et exercent les compétences requises, en communautés d'agglomération ou en communautés urbaines. La recherche d'une plus grande cohérence dans la coopération intercommunale s'est également traduite par l'uniformisation des règles applicables aux établissements et le renforcement de la démocratie intercommunale, par l'exigence d'une transparence accrue au profit des collectivités territoriales, ainsi que d'une information et d'une participation des habitants. Il est prématuré de

porter une appréciation sur l'évolution et les résultats de cette nouvelle intercommunalité.

L'activité des chambres régionales des comptes couvre un ensemble hétérogène d'organismes. A peine dix pour cent des établissements publics de coopération disposent de ressources résultant d'une fiscalité propre dont une centaine ayant opté en 1999 pour la taxe professionnelle unique. Ils constituent la forme d'intercommunalité la plus intégrée mais la moitié d'entre eux n'existent que depuis moins de cinq ans. Au sein de la très grande majorité que forment les autres établissements publics de coopération intercommunale, certains tirent leurs ressources de la rémunération des services rendus aux usagers (eau, assainissement, déchets), tandis que d'autres réalisent et gèrent des équipements communs.

Les développements qui suivent analysent le contenu d'environ 240 lettres d'observations définitives délibérées à partir du second semestre 1997 par les chambres régionales des comptes et adressées aux établissements publics locaux associant des collectivités territoriales. S'il s'agit à titre principal de lettres destinées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – syndicats à vocation multiple ou « à la carte » (67 lettres), communautés de communes (23 lettres) et districts urbains (35 lettres) – une quarantaine de lettres adressées à des syndicats mixtes ont été également prises en compte.

Le champ de cette analyse - qu'on ne saurait assimiler à un examen de l'intercommunalité et du fonctionnement de la coopération intercommunale - ne comprend ni les communautés urbaines, dont la gestion est l'objet d'une enquête en cours des chambres régionales des comptes, ni des aspects tels que la gestion des services de l'eau et de l'assainissement, qui ont fait l'objet d'enquêtes spécifiques des juridictions financières. La collecte et le traitement des ordures ménagères qui constituent traditionnellement une compétence partagée entre les communes et les établissements de regroupement (notamment pour la collecte) ont également été exclus de l'analyse car ils sont l'objet d'une enquête particulière qui sera bientôt achevée.

Même si certaines constatations et observations des lettres adressées aux EPCI trouvent leur fondement dans la manière dont les dispositions de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à

l'administration territoriale de la République ont été mises en œuvre, elles ne renseignent pas, sauf de façon exceptionnelle et indirecte, sur la façon dont l'objectif d'une intercommunalité cohérente et rationnelle a été poursuivi. La loi du 6 février 1992 précitée avait confié de façon ponctuelle à la commission départementale de coopération intercommunale dont la composition, définie à l'article L. 5211-43¹⁶² du code général des collectivités territoriales (CGCT), associée des représentants de toutes les catégories de collectivités territoriales et des EPCI, la mission d'établir, après une consultation large et approfondie des collectivités intéressées, un schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI). Ce schéma devait comprendre, d'une part, un état de l'intercommunalité dans le département et, d'autre part, des propositions de création de nouveaux EPCI ou de modification d'établissements existants.

L'objectif de la rationalisation de la carte de l'intercommunalité dans chaque département s'inscrivait dans une démarche consensuelle. Le schéma n'avait aucun caractère contraignant. Il était un document indicatif destiné à guider les communes et les EPCI dans leurs futures démarches intercommunales. Dans les faits, les travaux des commissions départementales de coopération intercommunale ont facilité, en recherchant l'adhésion aux projets, des communes concernées, l'émergence des structures intercommunales créées par la loi du 6 février 1992, notamment des communautés de communes. La recherche d'un consensus et les incitations financières ont contribué à garantir une certaine stabilité aux nouvelles structures intercommunales. Il n'en demeure pas moins que les commissions départementales de coopération intercommunale ne semblent pas avoir formulé de leur propre chef, si l'on s'en tient au contenu des lettres examinées, de propositions de création d'EPCI nouveaux. Leur réserve s'explique sans doute par la publicité donnée à leurs propositions, en application de l'article L. 5211-45¹⁶³ du CGCT.

Quoi qu'il en soit, la présente insertion constitue au premier chef une synthèse des observations les plus significatives et les plus communément faites par les chambres régionales des comptes à l'occasion de l'examen des comptes et de la gestion des EPCI. Elle n'a pas la même portée qu'une exploitation systématique de résultats obtenus au terme d'une procédure d'enquête et d'une sélection

¹⁶² Ancien article L. 5211-14 du CGCT.

¹⁶³ Ancien article L. 5211-16 du CGCT.

statistique des organismes examinés. Après avoir décrit les modalités d'exercice des compétences transférées et d'insertion des nouveaux EPCI créés par la loi du 6 février 1992 dans l'ensemble des structures préexistantes, elle évoque les conditions de fonctionnement des assemblées délibérantes, le fonctionnement administratif des EPCI et quelques aspects, comptables et financiers, de leur gestion.

I. – L'exercice des compétences transférées

L'article L.5210-1 du CGCT dispose : « le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein du périmètre de solidarité ». Ces projets se réalisent par transfert des compétences communales aux établissements publics de regroupement. Une fois le transfert effectué, la commune est dessaisie aussi longtemps que la dévolution de compétence n'a pas été remise en cause au terme d'une procédure légale. L'exercice effectif de la compétence transférée est du ressort exclusif de l'établissement public (syndicat, district ou communauté de communes) bénéficiaire, aux termes de son acte constitutif, du transfert de compétence.

Des délibérations concordantes reprises par l'arrêté préfectoral instituant l'EPCI déterminent les communes membres de l'établissement, la liste de ses compétences ainsi que les conditions dans lesquelles chaque commune membre lui a transféré tout ou partie des compétences qu'il est habilité à exercer. Selon la catégorie dont il relève (communauté urbaine, district, communauté de communes ou d'agglomération), l'établissement public dispose d'un socle de compétences de plein droit plus ou moins étendu auquel s'ajoutent les compétences facultatives transférées par les communes membres. Seuls les syndicats intercommunaux n'exercent que des compétences qui leur ont été précisément et limitativement transférées par les communes membres. Dans certains syndicats, dits "à la carte", une commune peut adhérer pour une partie seulement des compétences. Des règles particulières peuvent alors déterminer des modalités de participation et de représentation de chaque commune.

L'examen des comptes et de la gestion des EPCI par les chambres comporte habituellement celui des compétences transférées et de leur exercice. Deux types de divergences entre les compétences transférées et celles qui sont réellement exercées, ont été constatées.

En premier lieu, il arrive que, nonobstant le transfert d'une compétence, la commune continue à l'exercer en totalité ou en partie alors que, en toute rigueur, elle ne dispose plus de base légale pour intervenir, même partiellement, en vertu d'une jurisprudence constante (Conseil d'État, assemblée, n° 71-536 du 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier).

En deuxième lieu, et à l'inverse, alors qu'un EPCI ne s'est vu attribuer qu'une compétence bien définie, l'évolution de son fonctionnement conduit à ce qu'il exerce sans titre, irrégulièrement et parfois concurremment avec une collectivité, une mission bien plus étendue. Ainsi, tel syndicat qui s'est vu confier la gestion des réseaux de canalisation, gère le traitement des eaux usées. Tel autre district, compétent pour les travaux d'assainissement, décide la délégation, par affermage, du service de l'assainissement, tandis qu'ailleurs une ville, intervenant dans un domaine auquel elle avait en principe renoncé en adhérant à un EPCI, assure la maîtrise d'ouvrage d'un équipement et en délègue la gestion avant que l'établissement compétent ne signe, quelques années plus tard, une convention de régularisation. Particulièrement lors de l'examen de syndicats « à la carte » qui n'exercent pas la totalité de leurs compétences au profit de toutes les communes adhérentes, les chambres ont constaté l'exercice de compétences, sans titre ni base légale, au profit de communes, parfois même non adhérentes, voire de particuliers. Dans ce dernier cas, alors que la carence de l'initiative privée pour effectuer des travaux d'entretien n'est pas établie, l'intervention de l'EPCI pose avec une particulière acuité la question de sa responsabilité éventuelle du fait de son activité.

Dans d'autres cas, les compétences transférées ne sont pas exercées, soit parce qu'elles sont subdéléguées à un autre organisme, soit parce qu'elles sont en réalité déjà mises en œuvre par un autre EPCI auquel la compétence en cause avait été précédemment dévolue. De façon significative, les compétences de certains EPCI sont totalement exercées par des structures intercommunales plus vastes, voire par des services de l'État. Mais dans le même temps, on constate qu'un EPCI interviendra dans un domaine (par exemple l'aménagement des voiries communales) au titre duquel il n'a bénéficié d'aucun transfert de compétence prévu par ses statuts ou, de façon ponctuelle, par une convention. Exceptionnellement, il a pu être constaté qu'un EPCI s'était substitué aux services déconcentrés de l'État pour assurer le fonctionnement d'un comité local éducation économie.

Ces divers cas de figure illustrent la nécessité de mieux définir, dès la constitution de l'EPCI, les compétences qui lui sont transférées par les communes. Par la suite, une attention particulière devrait être accordée à leur exercice effectif, dans le respect des compétences respectives des communes et des établissements de regroupement. De nombreuses lettres des chambres invitent les EPCI et leurs communes membres à clarifier la dévolution et la mise en œuvre des compétences exercées par les uns et les autres, notamment afin d'assurer la sécurité juridique de leurs interventions.

Enfin, en dehors des modalités d'exercice des compétences transférées, les constatations faites par les chambres ont également trait aux modifications apportées au paysage local de la coopération intercommunale par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La transformation ou la non-transformation de syndicats à vocation multiple préexistants est mentionnée plus ou moins systématiquement, ainsi que les conditions et les difficultés qui ont pu apparaître à cette occasion. La création de communautés de communes a pu conduire à une rationalisation et à une restructuration de l'intercommunalité locale plus ou moins réelle, dès lors qu'ont continué à subsister, mais souvent uniquement pour des compétences résiduelles, des EPCI (SIVOM) préexistants.

Plus rarement, une évaluation de l'insertion du nouvel établissement, par exemple d'une nouvelle communauté de communes dans l'ensemble des structures intercommunales existantes, est tentée par la chambre, jusqu'à relever le défaut de continuité géographique de la nouvelle communauté, dans la mesure où cette discontinuité territoriale peut singulièrement compliquer la gestion d'un équipement commun. A cet égard, les dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 codifiées à l'article L. 5214-1 du CGCT, en ce qui concerne les communautés de communes, prévoient que l'association des communes suppose dorénavant la continuité territoriale et l'absence d'enclaves.

II. – Le fonctionnement des assemblées délibérantes

Conformément à l'article L.5212-6 du CGCT, un syndicat de communes est administré par un comité au sein duquel chaque commune est représentée par deux délégués titulaires (article L.5212-7 du CGCT), à moins que la décision institutive ne fixe des règles

particulières de représentation de chaque commune, notamment pour les syndicats intercommunaux « à la carte » (article L. 5212-16 du CGCT). L'examen des modalités de fonctionnement des comités syndicaux révèle ponctuellement des situations de non-respect des dispositions légales, soit parce que les statuts régissant le fonctionnement ne sont pas en conformité avec l'acte institutif et prévoient un nombre plus élevé de délégués, soit qu'en l'absence de toute désignation formelle, un représentant d'une collectivité territoriale a systématiquement siégé et participé aux délibérations du comité syndical.

De même, la nécessité de respecter les modalités de représentation des communes au sein du conseil de la communauté de communes, prévues par l'article L. 5214-7 du CGCT, est parfois rappelée, l'observation pouvant être complétée par le constat de la sous-représentation d'une commune.

Il peut aussi apparaître qu'hormis l'arrêté préfectoral institutif, il n'existe ni statuts ni règlement intérieur précisant les modalités de fonctionnement d'un district et qu'aucune disposition explicite n'a été prise quant à l'effectif de l'assemblée délibérante nonobstant les termes du 2^e alinéa de l'article L.5213-6 du CGCT alors en vigueur (« le nombre des membres du conseil [du district] est fixé par la décision institutive »). Dans un autre cas, la création d'un nouvel EPCI - exerçant sur une base plus large la ou des compétence(s) déjà transférée(s) et comptant au nombre de ses adhérents des EPCI préexistants – est intervenue sans que les conseils municipaux des communes membres de ces EPCI aient été invités à délibérer sur cette modification conformément aux dispositions des articles L.5212-26 et L.5212-27 du CGCT¹⁶⁴.

Lorsque de telles anomalies sont relevées, des mesures correctrices interviennent très rapidement car ces irrégularités de fonctionnement des organes délibérants affectent la sécurité juridique des décisions qu'ils prennent.

S'agissant des indemnités de fonction, la loi n° 92-103 du 3 février 1992 et ses décrets d'application ont modifié le régime indemnitaire des présidents et vice-présidents d'EPCI en le calquant, en ce qui concerne le montant, sur celui des maires et adjoints des communes dont la population est égale à celle de l'ensemble des

¹⁶⁴ Applicables antérieurement aux dispositions issues de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et codifiées aux articles L. 5211-17 et L. 5211-18 du CGCT.

communes adhérentes. Ce montant subit un abattement de 50 % pour les EPCI qui ne disposent pas d'une fiscalité propre. Quelques lettres relèvent, mais en général pour une période limitée et antérieure au dernier renouvellement, le versement d'indemnités pour des montants excédant les possibilités réglementaires.

Quelques établissements de regroupement présentent parfois des signes d'un fonctionnement approximatif. Des constatations relatives à la tenue du registre des délibérations (non régulièrement rempli, non régulièrement signé), à la rédaction tardive des comptes rendus (alors qu'ils devraient être affichés sous huitaine), à l'absence de secrétaire de séance, à la non-concordance du contenu des délibérations avec l'ordre du jour diffusé, voire à la pratique du rattachement à une séance de décisions prises informellement entre deux réunions, sont des indices, certes peu fréquents, d'un fonctionnement intermittent de l'assemblée délibérante.

En matière de fonctionnement des organes délibérants des EPCI, le CGCT dispose, en son article L. 5211-10, que le comité du syndicat peut déléguer une partie de ses attributions à un bureau composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le même texte précise que lors de chaque réunion du comité, le président rend compte des travaux du bureau. Particulièrement lorsque des EPCI sont constitués par un nombre significatif de communes, quelquefois plusieurs dizaines, le recours à un bureau permet d'assurer la continuité à la fois de l'organe délibérant et de la prise des décisions nécessaires pour exécuter les délibérations antérieures. Or, quelquefois, l'exercice des compétences relevant du comité du syndicat est délégué au seul président, à l'instar de la possibilité offerte à un maire de bénéficier de délégations du conseil municipal, sur le fondement des articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du CGCT. De telles délégations, non prévues par les textes applicables aux EPCI, sont irrégulières. L'article 36 de la loi du 12 juillet 1999, codifié à l'article L. 5211-10 du CGCT, autorise dorénavant la constitution d'un bureau dans tous les EPCI et dispose que celui-ci et le président peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de compétences limitativement énumérées.

La lecture des lettres d'observations définitives adressées aux EPCI révèle également l'existence de délibérations et de conventions non transmises au contrôle de légalité, ainsi qu'une confusion entre les compétences respectives de l'assemblée délibérante et la commission

d'appel d'offres en matière de dévolution des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux. Enfin, il a pu être observé que les dispositions en matière de publicité des budgets et des comptes figurant aux articles L. 2313-1 et L. 2313-2 du CGCT, rendus applicables aux établissements publics administratifs des communes par l'article L. 5211-36¹⁶⁵ du CGCT, sont parfois perdues de vue. En particulier, la fourniture, en annexe au compte, de données synthétiques sur la situation financière, de la liste des concours attribués aux associations sous la forme de prestations en nature et de subventions, ainsi que de la présentation consolidée des résultats du budget principal et du budget annexe, est quelquefois omise, alors qu'elle s'impose aux EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

III. – Le fonctionnement administratif

Alors que les missions des établissements de regroupement étaient exercées par les communes avant le transfert de compétences, un souci d'économie a souvent conduit les nouvelles structures à ne mettre en œuvre que des moyens administratifs limités. C'est la commune principale, dont la mairie abrite fréquemment le siège de l'EPCI, qui met à disposition les locaux, les autres moyens matériels nécessaires au fonctionnement des services et le personnel. Il a souvent été recouru, et pendant une longue durée, à ces mises à disposition sans le moindre formalisme. Il arrive aussi que le fonctionnement administratif d'un EPCI soit assuré, totalement ou partiellement, par des agents mis à disposition par un autre EPCI. Dans quelques cas, l'EPCI ne peut exercer ses compétences qu'avec l'aide de services déconcentrés de l'État. En contrepartie, il arrive qu'il contribue directement, en l'absence de toute convention, au fonctionnement des services qui lui prêtent leur concours et lui fournissent une assistance technique.

L'imbrication du fonctionnement administratif de l'EPCI avec celui d'une commune peut revêtir des modalités diverses. Ainsi, dans un cas observé, l'évolution de la durée légale du temps de travail, décidée par la commune centre, a été étendue à l'EPCI sans que l'assemblée délibérante de ce dernier ait formellement donné son accord. Dans un autre cas, le personnel disposant de la qualification spécifique pour exercer les missions se rapportant à une compétence transférée depuis des années continue à être géré et rétribué par la

¹⁶⁵ Ancien article L. 5211-26 du CGCT.

commune qui a perdu la compétence, alors que l'EPCI auquel elle a été transférée n'a pas mis en place la filière d'emplois correspondante.

S'agissant plus particulièrement de la gestion du personnel, les modalités de mise à disposition de fonctionnaires territoriaux, de création d'emplois et de recrutement de contractuels appellent régulièrement des observations.

Les mises à disposition devraient s'effectuer dans le cadre de conventions conclues entre les organismes concernés et définir précisément la nature des fonctions, les conditions d'emploi des agents, ainsi que les modalités de remboursement des traitements à l'employeur principal. Le respect des dispositions du décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 suppose la limitation à trois ans de la mise à disposition et l'absence de versement d'une rémunération complémentaire. En réalité, il ressort des lettres d'observations que l'activité exercée au sein d'un EPCI s'analyse très souvent comme un emploi à temps partiel et peut se cumuler avec un emploi détenu à titre principal dans une commune, alors que les conditions et les formes à respecter pour l'exercice d'un tel cumul n'ont pas été respectées.

Tout d'abord, l'emploi doit avoir été créé au sein de l'EPCI par délibération du comité syndical et aucune rémunération ou indemnité ne saurait être régulièrement versée en méconnaissance de cette règle. Lorsque l'emploi est confié à un agent public titulaire d'un emploi dans une autre collectivité, l'employeur principal doit être informé de ce cumul d'emplois et de rémunérations. Il lui appartient de tenir un compte de cumul des rémunérations versées à l'agent au titre de ces activités annexes, conformément aux dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936. Enfin, si le cumul de rémunérations n'est possible que dans la limite de 100 % de la rémunération principale sous le régime du décret-loi de 1936, en cas de cumul d'emplois à temps non complet, la durée totale des services effectués par rapport à un emploi à temps complet ne peut excéder 115 %, conformément aux dispositions du décret n° 91-298 du 20 mars 1991.

La complexité de ces règles conduit, malgré leur précision, à leur mise en œuvre dans des conditions qui sont d'autant plus souvent sujettes à caution, ainsi qu'il ressort de la lecture des lettres adressées par les chambres aux EPCI, que l'attribution d'une activité partielle dans un établissement de ce type répond également (ou parfois principalement) à la préoccupation non déguisée d'assurer un complément de rémunération à des cadres ou employés de la principale collectivité membre de l'EPCI.

Les modalités selon lesquelles s'effectuent les créations d'emplois au sein des EPCI suscitent également des observations. Ainsi, une chambre a pu rappeler qu'il appartient à l'assemblée délibérante et non à une de ses émanations, plus ou moins statutaire, de créer les emplois de l'établissement public.

S'agissant du niveau des emplois créés et notamment des emplois d'encadrement et de direction, plusieurs lettres relèvent qu'en dehors du critère du nombre d'habitants doivent être pris en considération, conformément à l'article 1er du décret n° 88-546 du 6 mai 1988 modifié, les critères relatifs aux compétences exercées, à l'importance du budget, ainsi que l'effectif et la qualification des agents à encadrer, pour pouvoir assimiler un établissement public regroupant une population totale d'une certaine importance à une commune de même importance démographique. Or, ces critères ne sont pas toujours remplis et dès lors la justification du niveau des emplois créés fait défaut.

L'examen des modalités de recrutement fait ressortir qu'en de fréquentes occasions les EPCI ont recours à des agents contractuels, notamment pour l'exercice des fonctions d'encadrement. Dans le cas des districts urbains, probablement parce que ces EPCI, soit sont quelquefois issus des chartes intercommunales visées par l'article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, soit ont servi de support à l'exercice de missions entrant dans le champ de ces dernières, ce recours à des contractuels (qui conservent à l'occasion leur appellation d'agents de développement) paraît plus fréquent en même temps qu'il s'effectue à des conditions de niveau statutaire qui s'écartent de manière plus significative des règles applicables en la matière.

A ces constatations relatives au niveau des emplois s'ajoutent celles tenant à la régularité même du recours à des agents contractuels : non publication de la vacance de l'emploi au centre de gestion de la fonction publique territoriale et motivation inadéquate ou irrégulière du recours à un agent contractuel dès lors qu'il n'a pas été vérifié que l'emploi correspondant pouvait être pourvu par un fonctionnaire territorial.

La gestion des agents placés sous un statut d'agent contractuel conduit à un ensemble d'observations révélant qu'on est en présence d'un phénomène pérenne et répandu là où l'esprit et la lettre des textes en vigueur n'envisagent que des situations transitoires et exceptionnelles. Dans nombre de cas, des agents contractuels bénéficient de la mise en place d'une véritable carrière dont le

déroulement, calqué sur celui des cadres d'emplois territoriaux existants, s'en distingue par la rapidité de mise en œuvre. Enfin, les modalités de détachement sur des emplois fonctionnels peuvent également donner lieu à des observations en raison du non-respect de la limite fixée par l'article 6 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 qui dispose : « la rémunération afférente à l'emploi de détachement ne dépasse pas la rémunération globale perçue dans l'emploi d'origine, majorée, le cas échéant, de 15 % ».

IV. – Les aspects comptables et financiers

Dans les SIVOM « à la carte » auxquels toutes les communes membres n'ont pas adhéré pour les mêmes compétences, la tenue précise de comptes de charges et de recettes distincts pour chaque mission dévolue à l'organisme, est la condition nécessaire d'une liquidation correcte des participations au budget syndical demandées aux communes. Plusieurs lettres mentionnent l'intérêt qui s'attache à une meilleure définition des modalités de liquidation des participations communales. Les contributions devraient faire l'objet, conformément à l'article L. 5212-20 du CGCT, d'une détermination précise, soit dans les statuts, soit à l'occasion de décisions particulières : en effet, les contributions des communes associées sont obligatoires dans la limite des montants fixés par les décisions du syndicat. Dans quelques cas, les participations des communes ne sont pas appelées pour les montants dus en application des critères de répartition des charges. A l'occasion de leurs contrôles, les chambres se prononcent sur le désaccord qui a pu survenir sur la répartition des charges financières entre collectivités membres de l'EPCI.

La nécessité d'établir pour chaque compétence un budget annexe dont les charges sont réparties entre les communes adhérentes selon les critères fixés par les statuts ou par convention est régulièrement rappelée aux syndicats « à la carte ». Mais, lorsque ces syndicats évoluent vers des EPCI à fiscalité propre, l'ensemble des compétences mises en commun dont le financement est alors effectué par un prélèvement fiscal, justifie une évolution de la présentation comptable et budgétaire afin de retracer, dans un seul document, les recettes et les dépenses se rattachant aux missions exercées par le nouvel EPCI.

Dans des EPCI qui se sont vu confier la gestion de services publics industriels et commerciaux tels que l'eau et l'assainissement, la pérennité des participations communales contrevient aux dispositions

énoncées à l'article L. 2224-2 du CGCT qui interdisent la prise en charge de dépenses au titre de ces services, sauf délibération motivée.

S'agissant des situations financières et de trésorerie des EPCI, l'examen des observations contenues dans les lettres révèle un paysage contrasté, à l'image de la diversité des relations, notamment financières, qui peuvent exister entre les communes adhérentes et les établissements de regroupement. L'origine des recettes budgétaires des syndicats intercommunaux n'est pas sans incidence sur leur situation financière et de trésorerie. Lorsque les recettes budgétaires proviennent principalement des communes adhérentes, le budget de l'EPCI a beau avoir été voté en équilibre, sa situation de trésorerie peut être très tendue en raison des retards avec lesquels les contributions communales sont mises en recouvrement. Ensuite, les communes peuvent ne pas s'acquitter dans les délais convenus des contributions dues au syndicat pour lui permettre de faire face aux engagements qu'il a contractés pour leur compte. Le défaut d'ajustement des contributions communales, à l'instar de leur recouvrement tardif, explique des situations ponctuelles de trésorerie difficiles, même si, dans quelques cas, les chambres ont noté des situations où des EPCI disposaient d'une trésorerie excédant très largement leurs besoins. Le remplacement des contributions communales par des produits fiscaux assure une plus grande régularité, en garantissant un niveau de recettes, au fonctionnement de l'EPCI.

En confiant à un syndicat le soin de réaliser un équipement et d'en assurer le financement par la souscription d'un emprunt, une commune peut-être tentée de masquer une partie de ses engagements : la consolidation de ses dettes directes avec celles détenues à travers un EPCI conduit à faire ressortir que sa marge est bien davantage obérée que ne le relève un examen sommaire de sa seule situation, lorsque la dette sans réception de fonds n'a pas été retracée.

Les EPCI dotés d'une fiscalité propre (districts, communautés de communes) procèdent parfois à un reversement plus ou moins significatif du montant de leurs produits, indépendamment de toute obligation légale ou de l'existence d'un engagement préalable à la création de la structure intercommunale. Cette manière de procéder peut être révélatrice d'une conception moins soucieuse d'intercommunalité que des ressources des communes membres. Lors de l'examen des modalités de mise en œuvre de la taxe professionnelle communautaire et de rétrocession d'une partie du produit de cet impôt

aux communes membres, en application de l'article 1069 noniè C du code général des impôts, les constatations formulées conduisent quelquefois à se demander si le dispositif, tel qu'il est appliqué, n'affecte pas la capacité du nouvel établissement à financer les compétences transférées.

Il arrive que la réalité de la situation patrimoniale d'un EPCI soit imparfaitement restituée par les comptes de l'établissement.

L'interpénétration des modalités de fonctionnement, soit dans les locaux d'une commune membre, soit exceptionnellement dans ceux d'un service déconcentré de l'État, s'accompagne d'un défaut de suivi des équipements communs au fonctionnement des deux structures. Particulièrement quand un EPCI ou un syndicat mixte fonctionne en liaison étroite avec un service à caractère industriel et commercial, il est souhaitable qu'une comptabilité patrimoniale soit précisément tenue eu égard à l'importance des engagements souscrits.

Les modalités selon lesquelles des EPCI peuvent se voir confier la réalisation d'équipements ou de missions, ne sont pas toujours définies avec la rigueur souhaitable. Le statut patrimonial de l'équipement réalisé devrait se répercuter sur la répartition des charges d'investissement et de fonctionnement dans des conditions préalablement et clairement définies, et, au fur et à mesure de la réalisation d'équipements nouveaux, les conséquences comptables de leur existence devraient être tirées.

La gestion des biens de certains syndicats, alors même qu'ils exercent une activité industrielle et commerciale, est critiquable : absence d'amortissement parce que l'organe délibérant n'a pas défini les règles en la matière, tenue imprécise des comptes qui conduit à retenir une base d'amortissement différente de la valeur d'achat ou à être dans l'incapacité de déterminer le prix de revient des prestations facturées aux communes. Ces insuffisances dans la tenue des comptes se retrouvent également dans certains EPCI aménageant des zones ou intervenant en faveur d'une entreprise sans retracer de façon distincte l'ensemble des charges et recettes qui s'y rattachent.

Enfin, l'examen de la manière dont l'actif d'un EPCI a été dévolu à l'occasion d'un événement majeur de son histoire (disparition, extension à de nouveaux membres, transformation en EPCI à fiscalité propre...) révèle parfois des anomalies ayant pour conséquence des transferts de patrimoine entre collectivités, non

prévus par les textes et non explicitement voulus par les collectivités concernées.



Il n'est pas surprenant que les observations définitives formulées par les chambres régionales des comptes sur la gestion des établissements publics de coopération intercommunale se rapprochent de leurs observations sur la gestion des collectivités territoriales, dès lors que les attributions exercées par ces établissements et leurs règles de fonctionnement sont issues, en droit et en pratique, de la sphère communale.

La grande diversité des regroupements résulte à la fois de l'existence de plusieurs catégories d'établissements publics, de la multiplicité des compétences déléguées et de l'hétérogénéité de leur financement. Cette diversité ne facilite ni l'approche, ni la compréhension de l'intercommunalité. Elle rend plus difficile l'adoption d'une démarche structurée d'observation et de contrôle.

En dépit de ces deux constats de base, des caractéristiques à la fois spécifiques et communes à tous les établissements de coopération se dégagent cependant des travaux des chambres régionales des comptes.

En premier lieu, les conditions d'exercice des compétences transférées fournissent fréquemment la matière d'observations qui s'appliquent à la gestion d'EPCI les plus divers. C'est que ces conditions d'exercice ont des incidences sur la régularité de l'intervention des établissements et la sécurité juridique qui en résulte pour les usagers ou les administrés. La clarification du rôle et des missions dévolus aux EPCI ainsi que le souci de regrouper au sein d'un même organisme l'exercice effectif de compétences et d'attributions voisines sont deux objectifs qui répondent à la même préoccupation : rendre à l'usager le service public accessible et la répartition des compétences, intelligible. Ils sont les objectifs d'une intercommunalité efficace.

En second lieu, les conditions de mise en œuvre et de gestion des moyens, notamment du personnel, conduisent également à des observations spécifiques. La proximité d'une commune centre et la volonté de limiter les charges de fonctionnement expliquent qu'en de nombreuses occasions des projets et des équipements ont été réalisés par des EPCI dotés de moyens humains, administratifs et techniques limités, en tout cas bien moindres que ceux dont sont dotées les

communes dans des circonstances comparables. Toutefois, en même temps qu'une plus grande autonomie financière, apparaît de plus en plus, pour réaliser des projets dépassant le cadre communal, la volonté de mieux doter en moyens les établissements de coopération intercommunale.

Enfin, les conditions de fonctionnement de ces établissements suscitent des observations visant à assurer, in fine, une plus grande transparence. L'adoption, par la loi n° 99-586 du 13 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, de nouvelles dispositions relatives à la transparence du fonctionnement des EPCI, que ce soit vis-à-vis des communes membres (par l'établissement d'un rapport d'activité) ou des habitants (par l'amélioration de l'accès à l'information) tend ainsi à conférer une légitimité plus grande aux EPCI à un moment où les compétences transférées et leur extension régulière rapprochent de plus en plus certains de ces établissements d'une collectivité territoriale.

*Réponse du Ministre de l'Économie, des finances
et de l'industrie*

Ce rapport appelle de ma part les remarques suivantes concernant la 4^{ème} partie relative aux aspects comptables et financiers :

Présentation budgétaire des syndicats à vocation multiple dits « à la carte » :

Des travaux menés au cours de l'exercice 1998 au sein du groupe de travail M14 du Comité des finances locales ont abouti à la modification, par décret n° 98-1013 du 9 novembre 1998, de leur présentation budgétaire. Désormais, ces syndicats doivent compléter leur présentation budgétaire d'un tableau récapitulatif croisant les comptes par nature et les compétences déléguées par les communes adhérentes. Ces modifications ont été intégrées dans la version de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable au 1^{er} janvier 2000.

Opérations sous mandat réalisées par les EPCI pour le compte des communes :

Dans le cas où l'emprunt finançant l'opération est souscrit par l'EPCI mandataire, la description budgétaire et comptable de l'opération, et en particulier, la constatation de la dette dans les comptes communaux conformément aux dispositions de la convention, ont été clairement décrits dans l'instruction M14.

Description du patrimoine des EPCI lorsque les compétences exercées constituent des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) :

L'instruction M4 ne permet pas, dans sa version actuelle, la description complète du patrimoine des EPCI lorsque les compétences exercées constituent des SPIC. A titre d'exemple, les comptes retraçant les biens reçus à disposition dans le cadre d'un transfert de compétence n'existent pas dans les nomenclatures M4. Des travaux d'harmonisation entre les M4 et la M14 sur ce thème ont été engagés par les administrations concernées. Ils ont été présentés fin novembre

2000 aux membres du groupe de travail M14 du Comité des finances locales.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

Le rapport de la Cour appelle un certain nombre d'observations dans les domaines de l'institutionnel, de la gestion du personnel et du financier.

Les aspects institutionnels

La Cour relève, s'agissant de l'exercice de compétences, que le principe du dessaisissement des communes dans le champ des compétences transférées aux EPCI n'est pas respecté. La Cour note également que les EPCI interviennent dans l'exercice de compétences qui ne sont pas les leurs.

Le principe du dessaisissement des communes, dans le champ des compétences transférées aux groupements dont elles sont membres, a été commenté dans différentes circulaires.

La détermination des compétences des EPCI est opérée de manière différente suivant la catégorie de groupements.

Dans les syndicats de communes, ce sont les statuts approuvés par les conseils municipaux qui définissent le champ et la nature des compétences transférées. La loi laisse aux conseils municipaux toute liberté pour se déterminer. Une circulaire d'application, en date du 25 septembre 1974, indiquait que la décision institutive devait définir les attributions du syndicat très clairement pour éviter les « enchevêtrements de compétences fâcheux ».

Dans les districts, appelés à disparaître en tant que catégorie juridique au 1^{er} janvier 2002, certaines attributions sont nominativement énoncées par la loi et sont donc obligatoires. La décision institutive peut, par ailleurs, y ajouter des compétences supplémentaires. La circulaire du 22 juillet 1975 portant sur les districts a rappelé sans ambiguïté que :

- les compétences d'attribution sont transférées à titre exclusif au groupement ;

- le principe d'exclusivité implique qu'il se substitue totalement à ses membres pour l'exercice des compétences qui lui ont été transférées soit par la loi, soit par les communes ;

- Le transfert exclusif à l'établissement public de coopération intercommunale des compétences qui constituent son objet entraîne le dessaisissement total des communes membres en ce qui concerne ces compétences ;

- le transfert de compétences à un groupement est sans partage, l'établissement public de coopération intercommunale est un organe de substitution et non de superposition.

Dans les communautés de communes, le législateur a institué un système novateur : il a défini des groupes de compétences et s'est limité à mentionner l'intitulé générique de chaque groupe, les conseils municipaux devant ensuite définir précisément le contenu des compétences transférées au sein de chacun des groupes obligatoires et optionnels. Les conseils municipaux disposent d'une grande liberté dans l'étendue des compétences dévolues à la communauté de communes. S'agissant de la nature des compétences transférées, elles doivent pouvoir s'inscrire et être rattachées aux groupes déterminés par le législateur. Le classement des compétences doit être opéré correctement de façon à ce que la communauté de communes soit bien investie de compétences qui procèdent du développement économique d'une part, de l'aménagement de l'espace d'autre part, et enfin d'au moins un des quatre groupes de compétences optionnels.

La circulaire du 14 mai 1992 sur les communautés de communes commentait le principe de dessaisissement des communes dans les termes suivants :

« Une compétence exclusive de la communauté pour intervenir aux lieu et place des communes membres ;

Un dessaisissement des communes qui deviennent de droit incompétentes compte tenu des transferts opérés par la décision institutive.

Ces conséquences juridiques doivent sans cesse être présentes à l'esprit dans le contexte communautaire, d'où l'importance qui doit être réservée à une définition précise du contenu de chaque groupe.

Cette décision emportant transfert exclusif de compétences au profit de la communauté, il importe qu'elle traduise sans ambiguïté la commune intention des partenaires ainsi regroupés au sein de la communauté de communes ».

Concernant la communauté d'agglomération, la loi lui impose l'exercice de sept blocs de compétences (au sein desquels aucune compétence ne peut être retranchée) dont trois sur option parmi les cinq proposés par l'article L. 5216-5 du CGCT. Toute compétence transférée en sus des sept groupes précités correspond à un transfert facultatif.

Un télex adressé aux préfets après la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale indiquait notamment,

« Je vous rappelle par ailleurs que la communauté d'agglomération, est, comme tout groupement, régie par le principe de spécialité fonctionnelle. Elle ne peut intervenir dans un domaine de compétence que si elle a été habilitée à le faire soit par la loi soit par les communes. Il est donc nécessaire d'identifier clairement l'étendue des compétences facultatives transférées, le recours à des formulations vagues et imprécises pour définir certaines compétences étant à proscrire».

Au surplus, l'administration centrale ne manque pas, à l'occasion de l'abondante correspondance adressée aux services déconcentrés, de leur demander de veiller à ce que l'énoncé des compétences figurant dans les statuts, et qui font l'objet d'un arrêté d'approbation, soit rédigé de manière claire et concise afin que la ligne de partage entre ce qui relève du communautaire et ce qui demeure communal soit clairement établie. Les préfets sont invités à s'assurer, lors de l'exercice du contrôle de légalité exercé sur les décisions prises par les communes et leurs groupements, que chacun intervient bien dans son champ de compétences respectif.

Les points soulevés par la Cour ont été également rappelés à l'occasion de maintes questions écrites posées par les parlementaires. Enfin, ils ont fait l'objet d'un module de formation spécifique dispensée aux agents du cadre national des préfetures, chargés du contrôle de légalité au cours de l'année 2000. Lors de ces formations, les principes qui gouvernent l'intercommunalité et l'intérêt qui

s'attache à leur respect pour sécuriser les actions des EPCI ont été particulièrement mis en exergue.

La Cour relève des irrégularités au niveau de la composition et du fonctionnement des assemblées délibérantes des EPCI ainsi qu'au niveau des délégations d'attributions consenties par l'assemblée délibérante des groupements à son président.

Concernant la composition des assemblées délibérantes des EPCI, il est vraisemblable que les anomalies constatées par la Cour, comme la désignation de membres de droit, relèvent davantage de pratiques instaurées pour des raisons de commodité ou d'un manque de disponibilité des délégués communautaires plutôt que d'une réelle volonté de ne pas respecter la loi.

Les dispositions législatives concernant la composition des assemblées délibérantes des EPCI ont fait l'objet de commentaires particuliers dans les différentes circulaires précitées.

En outre, une circulaire en date du 5 juillet 1977 rappelait que les assemblées délibérantes des groupements sont composées de délégués désignés par les communes et que les communes doivent y être représentées directement, règle dégagée par l'arrêt du Conseil d'État du 22 avril 1977-Sieur PICOT. Un maire, un conseiller général ou un adjoint ne peut être membre de droit.

On notera toutefois, que la seule dérogation au principe de la représentation directe des communes concerne les syndicats mixtes. Le Conseil d'État admet que le nombre de membres représentant des communes " isolées " au sein d'un syndicat mixte soit limité et que la représentation directe de chaque commune ne soit pas assurée (C.E. 1er mars 1996, syndicat intercommunal d'études et de programmation de la région de Reims).

Le Conseil d'État admet que les conseils municipaux puissent désigner « un collège des délégués » (deux délégués par commune) appelé à élire en son sein les représentants des communes au comité syndical.

S'agissant du fonctionnement de ces assemblées, les préoccupations exprimées par la Cour des Comptes rejoignent celles de l'administration centrale. C'est ainsi que par circulaire en date du 3 décembre 1999, il a été demandé aux représentants de l'État de sensibiliser les élus communaux sur les risques encourus, du fait de pratiques irrégulières et de les inviter à une plus grande rigueur

s'agissant du respect des dispositions applicables aux registres des délibérations en raison des conséquences éventuelles sur la validité de leurs actes comme sur la mise en jeu de leur responsabilité. Plusieurs points ont été portés à leur connaissance : tenue des registres, contenu des registres, pratique des délibérations « rattachées ».

Enfin, pour les irrégularités concernant les délégations d'attribution consenties au président, ces anomalies devraient disparaître à l'avenir car elles ont pour origine la diversité des régimes applicables en matière de délégations d'attributions qui existaient avant la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette diversité ne se justifiait pas, elle n'était que le fruit d'une sédimentation législative. En effet, antérieurement à cette loi, les présidents des syndicats de communes et des communautés de communes ne pouvaient pas recevoir des délégations d'attributions de leurs assemblées délibérantes. Pour les districts, le conseil de district pouvait charger par délégation le président ou le bureau du règlement de certaines affaires, sans exclusive. Pour les communautés urbaines, le code général des collectivités territoriales ne contenait aucune disposition réglant expressément la question des délégations d'attributions du conseil communautaire.

L'harmonisation des règles d'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des structures de coopération intercommunale opérée par la loi du 12 juillet 1999 devrait contribuer à une meilleure lisibilité du dispositif régissant les délégations d'attributions.

Par ailleurs, la Cour constate une certaine opacité dans le fonctionnement des EPCI

Pour favoriser une plus grande transparence des groupements, la loi du 12 juillet 1999 a prévu :

a) l'institutionnalisation d'un dialogue entre les délégués des communes et le conseil municipal qui les a désignés : article L. 5211-39 du CGCT

L'article L. 5211-39 dispose que le président de l'établissement public de coopération intercommunale est tenu d'adresser chaque année au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement assorti du compte administratif, rapport qui est présenté par le maire au conseil municipal en séance publique, les délégués de la commune étant entendus à cette occasion.

Ces documents doivent être communiqués aux maires avant le 30 septembre de chaque année. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lors de cette présentation annuelle, peut être entendu soit à sa demande, soit à la demande du conseil municipal.

La loi prévoit, au-delà de la communication de ce rapport annuel, que les délégués de la commune doivent rendre compte, au moins deux fois par an au conseil municipal, de l'activité de l'établissement dans lequel ils siègent.

*a) Un renforcement du rôle des maires des communes membres :
article L. 5211-40 du CGCT*

L'article L. 5211-40 permet au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de consulter les maires de toutes les communes membres, soit à la demande du tiers des maires, soit à la demande de l'organe délibérant du groupement.

Ce mécanisme de consultation, qui complète pour les seuls établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre les mesures d'information prévues à l'article L. 5211-39, est conçu comme un corollaire du pouvoir de lever l'impôt : il s'agit de permettre aux élus communaux d'être davantage impliqués dans le suivi des travaux de l'établissement sans pour autant se substituer à son organe délibérant.

La gestion du personnel

La Cour constate au travers des lettres d'observations des chambres régionales des comptes des irrégularités concernant la mise à disposition de moyens et de personnels par les communes membres d'un EPCI, le recrutement d'agents contractuels et les critères d'assimilation des emplois d'encadrement.

La Cour relève le manque de formalisme dans les mises à disposition de moyens par les communes à l'E.P.C.I. dont elles sont membres. La Cour incite en conséquence à la conclusion de conventions.

Deux types de mises à disposition peuvent être envisagés :

L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.), auquel renvoie l'article L. 5211-5 III, prévoit que le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition de l'E.P.C.I. de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert. Cette mise à disposition, corrélée à l'exercice des compétences, est obligatoire et constatée par un procès verbal. Elle ne pourrait donc faire l'objet d'une convention.

En revanche, l'affectation de moyens nécessaires au fonctionnement, qui ne peut s'analyser comme une mise à disposition au sens de l'article L. 5211-5 III du CGCT, est librement consentie par les communes et l'EPCI. Dans cette hypothèse, comme le souligne la Cour des comptes, une convention préciserait utilement les engagements réciproques des parties.

Sur la mise à disposition d'un EPCI de personnels par les communes membres, il convient de rappeler qu'un EPCI est un employeur local à part entière au sens de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il a ainsi vocation à définir et créer les emplois permanents, relevant de la fonction publique territoriale, nécessaires à l'exercice de ses compétences. La nomination à ces emplois est prononcée par le président de l'EPCI qui peut utiliser l'une des voies suivantes de recrutement : mutation ou détachement (ce qui suppose l'accord des fonctionnaires concernés), listes d'aptitude établies après concours, recours éventuels à des agents non titulaires s'effectuant dans les cas prévus par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

La mise à disposition peut néanmoins trouver à s'appliquer, en accord avec les fonctionnaires concernés, notamment pendant la période transitoire correspondant à la « mise en route » d'un nouvel EPCI. L'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 précise que cette modalité n'est possible que lorsqu'il n'existe pas d'emploi budgétaire permettant la nomination ou le détachement du fonctionnaire dans l'administration d'accueil, et tant que celle-ci n'a pas créé l'emploi correspondant.

Le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux pose le principe du remboursement de la rémunération et des charges sociales par l'administration ou l'organisme d'accueil du fonctionnaire.

L'exonération de ce remboursement ne peut découler que d'une décision prise par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement gestionnaire, ce qui est conforme au principe de libre administration des collectivités locales.

Il faut signaler par ailleurs, qu'à la suite de la publication de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, une circulaire a été adressée aux préfets, le 29 décembre 1999, pour en particulier rappeler toutes les possibilités de recrutement de personnels offertes aux EPCI, lors de la phase de constitution ou de transformation de l'établissement.

Sur les recrutements d'agents contractuels, compte tenu du principe posé par l'article 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires selon lequel les emplois des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ont vocation à être occupés par des fonctionnaires, les cas de recours à des agents contractuels font l'objet d'une énumération limitative d'interprétation stricte.

C'est ainsi que l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée fixe limitativement les cas de droit commun de recours à des agents non titulaires hors les situations particulières résultant de l'application de l'article 38, de l'article 47 et de l'article 110 de la même loi.

Ainsi, ce texte permet aux collectivités et établissements, au-delà de la couverture de leurs besoins occasionnels ou saisonniers (alinéa 2), de conclure des contrats pour l'occupation d'emplois permanents dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que l'État.

Dès lors que le besoin porte sur plus de six mois (renouvellement d'un contrat de trois mois pour faire face à un besoin occasionnel ou contrat de six mois pour pourvoir un emploi saisonnier), il doit être considéré comme correspondant à un emploi permanent qui peut éventuellement être pourvu par un agent non titulaire dans les conditions précitées.

Ainsi, des agents contractuels peuvent être recrutés :

- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

- pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

Les agents ainsi recrutés sont engagés par le biais de contrats d'une durée maximale de trois ans qui ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse.

La notion de « besoins des services » peut justifier le recours à un agent non titulaire, par exemple pour répondre à des besoins limités dans le temps, dans le cadre de la conduite d'un projet particulier, ou encore afin de pourvoir un emploi qui n'a pas pu l'être par un fonctionnaire, faute de candidat ayant le profil ou l'expérience requis pour occuper le poste.

A ce propos, il n'est peut être pas tout à fait anormal que la proportion d'agents contractuels soit plus élevée dans les EPCI que dans les collectivités locales, dans la mesure où cela peut correspondre à une période de démarrage de l'établissement ou à la conduite d'un projet de développement spécifique.

Il convient de rappeler que l'article 41 de la loi précitée dispose, en son premier alinéa, que « lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance ». Le Conseil d'État dans un arrêt du 14 mars 1997, département des Alpes-Maritimes, a indiqué que le recrutement d'un contractuel, au même titre qu'un recrutement d'agent titulaire, doit être nécessairement précédé d'un avis de vacance de l'emploi au centre de gestion compétent.

Dispenser certains emplois de cet avis de vacance et de la publicité reviendrait en fait à admettre que l'autorité territoriale pourrait dès la création de l'emploi décider a priori du recrutement d'un contractuel. Or, cela irait à l'encontre du principe sur lequel repose la fonction publique selon lequel les emplois sont destinés en priorité à des fonctionnaires.

Enfin, s'agissant des critères d'assimilation des emplois d'encadrement des EPCI, le Gouvernement a, dans le cadre de l'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, décidé de donner la priorité à la redéfinition des critères d'assimilation entre les seuils démographiques des emplois fonctionnels communaux et ceux applicables pour les emplois fonctionnels de direction des EPCI à fiscalité propre. Les choix retenus sont guidés par le souci de valoriser et de développer la coopération intercommunale fortement intégrée.

En ce sens, le décret du 2 juin 2000 portant modification de diverses dispositions relatives à certains emplois de directions des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, qualifie la taille des EPCI à fiscalité propre, par comparaison avec une commune, sur la base désormais du seul critère de la population regroupée. Ce critère, déjà applicable aux communautés urbaines, est rendu applicable également aux communautés d'agglomération, ainsi qu'aux communautés de communes regroupant au moins 20.000 habitants. Ce dispositif remplace le système des critères cumulés (compétences de l'établissement, importance de son budget, nombre et qualification de ses agents) applicable jusque là à des catégories d'EPCI autres que les communautés urbaines et qui ne jouera plus que pour les seuls syndicats de communes.

Tout en maintenant le seuil antérieur de 20.000 habitants, le nouveau dispositif doit permettre à beaucoup d'EPCI à fiscalité propre de relever désormais du régime, plus attractif en termes de niveau de qualification et de rémunération, des emplois fonctionnels pour leurs emplois de direction.

Le maintien d'un seuil démographique s'explique, comme pour les communes ou d'autres catégories d'établissements, par le souci de lier la possibilité de nommer des agents dans des emplois de direction supérieurs ou relevant des grades les plus élevés, à une taille suffisamment importante des collectivités concernées et donc à l'ampleur des responsabilités qu'elles ont à assurer.

C'est en même temps un encouragement pour les EPCI à rechercher une assiette plus étendue contribuant ainsi à élargir et simplifier le champ d'intervention des EPCI à fiscalité propre.

L'importance de l'impact du changement des critères d'assimilation est ainsi bien réelle : outre la simplification apportée (au regard notamment du contrôle de légalité), cette modification rendra éligibles au régime des emplois fonctionnels de nombreux établissements qui auparavant ne pouvaient pas en relever.

L'introduction de ces nouvelles règles d'assimilation impliquait nécessairement que, dans un souci de cohérence, les mêmes règles soient transposées dans les décrets statutaires de la fonction publique territoriale, chaque fois que la création d'un grade dans un établissement public local est soumise à une condition de seuil (administrateurs, attachés principaux, directeurs, ingénieurs en chef

etc ...). C'est l'objet du décret du 22 septembre 2000 paru au Journal officiel du 29 septembre dernier.

Les aspects comptables et financiers

La Cour soulève la difficulté de concilier le principe d'unité budgétaire propre à tous les budgets des collectivités locales et de leurs établissements publics, et la nécessité d'isoler au sein des comptes d'un syndicat à vocation multiple « à la carte » les charges et les dépenses afférentes à l'exercice d'une compétence afin de fixer le montant de la participation des communes.

La première exigence conduit à retracer l'intégralité des recettes et des dépenses au sein du budget, sauf pour les services publics industriels et commerciaux.

La deuxième conduit à proposer la tenue d'un budget annexe par compétence.

L'article L. 2312-3 du C.G.C.T. prévoit que les budgets des communes et des E.P.C.I. de plus de 3500 habitants, comporte une présentation fonctionnelle. Cette présentation permet de croiser la nature de la dépense ou de la recette et les fonctions. Ces dernières sont définies par l'arrêté M 14 du 9 novembre 1998. Ainsi, la fonction « sport et jeunesse » comporte diverses sous-fonctions : piscine, stades... De même, la fonction « aménagement et services urbains, environnement » comporte une sous-fonction services urbains, elle-même subdivisée en rubriques, tels la collecte et le traitement des ordures ménagères ou les transports urbains.

Cette identification des différentes fonctions devrait permettre le calcul des contributions de chaque commune.

Cette présentation croisée, jointe dans un état intégré aux documents budgétaires, évite un démembrement du budget du syndicat. En outre, elle évite des distorsions de présentation lorsque le syndicat se transforme en E.P.C.I. à fiscalité propre.

D'autre part, un syndicat à la carte doit constituer un budget annexe dans les cas prévus par les textes législatifs et réglementaires. Ainsi, l'exercice d'un service public à caractère industriel et commercial impose la constitution d'un budget annexe soumis au respect, d'une part, des articles L. 2224-1 et suivants du C.G.C.T. et d'autre part, de la nomenclature M. 4. De même, en cas d'assujettissement à la TVA de tout ou partie de son activité, le

syndicat sera tenu d'individualiser les dépenses et les recettes afférentes à l'activité assujettie, conformément aux dispositions de l'article 201 octies de l'annexe II du code général des impôts (C.G.I.).

Sur la pérennité des participations communales, qu'il s'agisse ou pas de services publics industriels et commerciaux, l'illégalité de ces versements est mentionnée aux communes et aux E.P.C.I. Ainsi la réponse à la question écrite n° 43400 posée par M. Alain CLAEYS, député, rappelle qu' "une communauté de communes ne peut [...] intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées et à l'intérieur de son périmètre. Elle ne peut intervenir dans le champ des compétences conservées par les communes. A l'inverse, le transfert d'une compétence à une communauté de communes emporte dessaisissement des communes concernées dont le budget ne peut plus comporter aucune dépense relative à la compétence transférée. Les communes ne peuvent donc plus intervenir que dans le champ des compétences qu'elles ont conservées."

Toutefois, s'agissant des reversements de fiscalité, les E.P.C.I. à fiscalité propre peuvent légalement procéder à deux types de versements particuliers à leurs communes membres :

- l'attribution de compensation : elle concerne les seuls E.P.C.I. à taxe professionnelle unique. L'article 1609 nonies C IV 4^{ème} alinéa du code général des impôts (C.G.I.) prévoit son versement par l'E.P.C.I. aux communes. Son montant est égal au montant de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédant la création de l'E.P.C.I., minoré des charges transférées.

- les dotations de solidarité communautaire : elles concernent les E.P.C.I. à taxe professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle. Les modalités et conditions de versement sont prévues par les articles 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 et l'article 1609 nonies C VI du C.G.I.

Ces reversements de fiscalité sont budgétairement et comptablement isolés tant dans les comptes de la commune que dans ceux de l'EPCI.

La Cour constate par ailleurs que la réalité de la situation patrimoniale d'un EPCI est imparfaitement restituée dans les comptes de l'établissement. Les effets de la création d'un E.P.C.I. sur le devenir des biens, équipements et services attachés à l'exercice des compétences transférées ont été clarifiés par la loi n° 99-586 du

12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La loi du 12 juillet 1999 a posé comme principe, respectivement dans les articles L. 5211-5 (création), L. 5211-17 (extension de compétences) et L. 5211-18 (extension de périmètre), que le transfert de compétences entraîne le transfert à l'EPCI de biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés.

En premier lieu, s'agissant des biens, la mise à disposition constitue le régime de droit commun obligatoire applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité. Ce transfert ne constitue pas un transfert en pleine propriété, mais simplement la transmission des droits et obligations du propriétaire, qui sont des démembrements du droit de propriété. Dans le cadre de la mise à disposition, seul le droit d'aliéner ne peut pas être transmis à l'EPCI, ce qui correspond logiquement au régime de protection du domaine public.

Cette procédure de mise à disposition emporte l'intégralité de la prise en charge, par le bénéficiaire, des dépenses d'entretien courant et des réparations nécessaires à la préservation des biens et équipements.

Ainsi, l'EPCI possède tous pouvoirs de gestion, assure le renouvellement des biens mobiliers, peut autoriser l'occupation des biens remis, en perçoit les fruits et produits, agit en justice aux lieux et places du propriétaire. Il procède à tous travaux de reconstruction, de démolition ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.

Les travaux faits sur les biens remis à disposition appartiennent au propriétaire des biens remis et non à l'EPCI.

Cette mise à disposition du patrimoine est budgétairement et comptablement constatée par des opérations d'ordre budgétaire. Ces écritures de comptabilisation de la mise à disposition sont passées par chaque ordonnateur au vu du procès-verbal établi contradictoirement entre les communes et l'EPCI.

L'instruction budgétaire et comptable M. 14 permet d'appréhender la consistance du patrimoine de la commune et de l'EPCI. Sont retracés distinctement chez ce dernier, les biens qui sont sa propriété et ceux dont il bénéficie au titre d'une mise à disposition.

Concernant les services publics industriels et commerciaux, une évolution de l'instruction budgétaire et comptable M 14 devrait permettre, dans les meilleurs délais, de retracer les biens mis à disposition.

Lorsque les E.P.C.I. sont amenés à intervenir non plus dans l'exercice strict de leurs compétences, mais dans le cadre de la réalisation d'une prestation de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes devraient être retracées dans un budget annexe, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-56 du C.G.C.T.

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas à la réalisation d'un investissement pour le compte d'une collectivité ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale, qui est retracée budgétairement et comptablement comme opération sous mandat.

Chapitre VII

Outre-mer

Les concours du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) en Nouvelle-Calédonie

Dans son rapport public pour l'année 1994, la Cour a examiné la portée et la mise en œuvre des aides de l'État aux investissements dans les territoires d'outre-mer imputées sur les crédits du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES)¹⁶⁶. Comme la Nouvelle-Calédonie continue de bénéficier d'une part prépondérante (elle était encore de 66 % en 1999 après avoir atteint plus de 79 % en 1997) des crédits provenant du FIDES¹⁶⁷ au sein duquel le législateur¹⁶⁸ a institué le fonds d'équipement et de promotion pour la Nouvelle-Calédonie (FEPNC) dont les interventions sont en principe réservées au soutien d'opérations destinées au développement de cet archipel, il a paru utile, après six ans, de faire le point sur les conditions de l'octroi et de la mise en œuvre des aides publiques qui lui sont consacrées.

En outre, la mise en place des institutions nouvelles, conformément au statut de la Nouvelle-Calédonie fixé par la loi organique du 19 mars 1999, justifiait un examen de l'emploi des subventions d'investissement (titre VI) allouées par le Secrétariat d'État à l'outre-mer.

¹⁶⁶ L'aide de l'État aux investissements des territoires d'outre-mer et la gestion de la Polynésie française, p. 143 et suivantes.

¹⁶⁷ En 1999, les crédits de paiement délégués se sont élevés à 485 845 044 FF ainsi répartis :

Nouvelle-Calédonie : 317 162 186 FF ; Polynésie française : 103 777 246 FF ; administration centrale : 52 881 487 FF ; Wallis et Futuna : 9 873 000 FF ; Iles françaises de l'océan indien (IFOI) : 651 125 FF et Terres australes et antarctiques françaises : 1 500 000 FF.

¹⁶⁸ Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 modifiée (article 87) puis loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 (article 210) relative à la Nouvelle-Calédonie.

Au terme des investigations auxquelles elle a procédé avec le concours de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, la Cour relève que les constatations faites en 1994, loin d'avoir été corrigées, se trouvent non seulement confirmées mais parfois aggravées dans des conditions qui font douter que ses précédentes mises en garde aient été prises en considération. La Cour a constaté, comme en 1994, que la concertation et l'information mutuelle entre les différents niveaux de décision (central, déconcentré et collectivités territoriales) sont largement défailiantes ce qui entraîne souvent l'impossibilité de mesurer le véritable intérêt économique des opérations financées, censées contribuer au développement.

I. – Le cadre budgétaire

La nomenclature budgétaire retraçant l'ensemble du dispositif de soutien au développement interdit aux pouvoirs publics, et notamment au Parlement, de prendre la mesure exacte du volume des investissements qu'ils financent dans les territoires d'outre-mer, et singulièrement en Nouvelle-Calédonie.

Comme par le passé, et malgré les recommandations de la Cour auxquelles le Secrétaire d'État avait en son temps déclaré souscrire, les crédits du Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social (FIDES), qui sont le canal normal par lequel transitent les crédits d'investissement de l'État vers les territoires d'outre-mer, continuent d'être inscrits, de manière particulièrement opaque, à trois chapitres, dont deux de montant relativement modeste et un qui concentre à lui seul 70 % des dotations en loi de finances initiale pour l'an 2000.

Ces chapitres sont les suivants :

- chapitre 68-90 « subventions au FIDES section générale » doté de 26,7 MF par an en moyenne sur la période 1992/1999 ;
- chapitre 68-92 « subventions au FIDES section territoriale », doté de 4 MF par an en moyenne sur la même période ;
- et surtout le chapitre 68-93 « actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie », doté en moyenne de 236 millions pour les mêmes années.

Les crédits de ce chapitre réservoir (384,1 millions - 58,55 millions d'euros - de crédits de paiement en 1999) sont en effet répartis par arrêté dans les chapitres définitifs après le vote du budget, de sorte que le Parlement ne connaît pas la destination précise des crédits au moment où il les vote. Or rien ne s'opposerait à ce que soient respectées les dispositions de l'ordonnance organique sur la présentation du budget qui imposent d'ouvrir les crédits directement dans les chapitres définitifs, sauf impossibilité absolue, ce qui n'est pas le cas ici.

De plus, la plus grande partie de ce premier chapitre réservoir est à son tour versée pour près des deux tiers au « Fonds d'équipement et de promotion pour la Nouvelle-Calédonie » (FEPNC) qui fonctionne *de facto* comme un autre chapitre réservoir ; il a reçu en 1999, 225,5 millions (34,37 millions d'euros) des 384,1 millions cités plus haut, et sa gestion, particulièrement opaque, est entièrement déléguée au Haut commissaire, représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie. Le Parlement ne dispose donc d'aucune information précise sur la destination de ces crédits. Force est d'ailleurs de constater que l'administration centrale n'est elle-même que très peu informée sur l'emploi qui en est fait, comme on le verra plus loin.

En outre, l'ensemble de ces deux chapitres réservoir successifs est loin de ne concerner que des dépenses d'investissements : on y trouve en 1999 autour de 40 % de dépenses de fonctionnement et d'intervention, dont la présence, inconnue du Parlement, ne se décèle qu'au moment de l'exécution contribuant à donner au Parlement une vision inexactement flatteuse de l'effort d'investissement de l'État en Nouvelle-Calédonie.

Enfin ces crédits « d'investissement » sont loin d'être intégralement consommés. En face des 384,1 millions du chapitre réservoir 68-93 on trouve en 1999 un montant de reports, il est vrai pour l'intégralité des crédits du FIDES, de 423 millions pour l'année 2000, soit un montant supérieur aux nouveaux crédits de l'année.

Une partie de ces reports est due aux délais de mise en place entraînés par les arrêtés de répartition successifs évoqués plus haut, qui interviennent à des dates tardives. Mais l'essentiel résulte de la difficulté de trouver sur place suffisamment de projets viables susceptibles d'être financés. En réalité, les crédits de l'espèce sont durablement supérieurs aux possibilités concrètes d'utilisation. Il en résulte que l'effort réel d'investissement de l'État est très inférieur à ce que peut faire croire le vote de crédits élevés par le Parlement.

Du fait de l'absence de lisibilité de ce dispositif complexe, le vote du Parlement sur les crédits d'investissement dans les territoires d'outre-mer et tout particulièrement en Nouvelle-Calédonie, se trouve pratiquement ainsi vidé d'une grande partie de sa signification.

La nécessité de restaurer le rôle du Parlement ainsi que celle de permettre d'adapter les dotations budgétaires aux besoins réels, militent en faveur d'un retour aux règles budgétaires normales, c'est-à-dire à la disparition du chapitre réservoir 68-93 et à l'ouverture directe des crédits en loi de finances dans les chapitres appropriés.

Cette recommandation exprimée de longue date et à plusieurs reprises par la Cour est parfaitement réalisable, à preuve le fait que le secrétariat d'État a lui-même sorti du chapitre réservoir « amont » (chapitre 68-93) en 1999 un montant de crédits de 65,7 millions, destinés à l'indemnité compensatrice santé-enseignement et à la dotation spécifique aux collèges, pour les inscrire directement à un chapitre d'intervention n° 41-56 ouvert en loi de finances pour l'an 2000.

II. – Le cadre réglementaire

Le décret n° 92-758 du 4 août 1992 régit l'organisation et le fonctionnement du fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES). La Cour a dénoncé, dans son rapport public de 1994 « le déclin du rôle du FIDES » en relevant notamment que le comité directeur, organe d'animation du fonds, présidé par le ministre (aujourd'hui secrétaire d'État) et comprenant notamment cinq membres du Parlement, « n'avait plus qu'une connaissance très partielle des conditions d'emploi des fonds qui sont affectés ».

Aux termes de l'article 5 du décret précité, le comité directeur, qui se borne désormais à fournir des avis au ministre sur les opérations d'investissement de la section générale du FIDES, est simplement tenu informé du montant des crédits globalement affectés au Fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie (FEPNC). Or, ce comité directeur n'est plus réuni depuis le 16 juin 1994 alors qu'il s'agit des opérations financièrement les plus lourdes engagées par le fonds à la suite des répartitions ci-avant décrites. De la même façon, les rapports d'exécution du Haut Commissariat, au demeurant assez lacunaires, rendent insuffisamment compte de l'emploi sur place des crédits. Et pourtant, dans sa réponse au rapport public de 1994, le ministre de l'outre-mer déclarait : « Parallèlement, le ministère a

renforcé ses exigences à l'égard des Hauts Commissaires tenus d'adresser des comptes rendus périodiques de gestion des crédits. Cette exigence est désormais satisfaite et ces rapports ont été communiqués au comité directeur du FIDES (réunion du 8 octobre 1993 et du 16 juin 1994) qui a eu la faculté d'en débattre. Ces efforts seront poursuivis pour permettre une meilleure appréciation de la pertinence des projets et la vérification des résultats obtenus ».

Ainsi le ministre s'était engagé non seulement à mieux informer le comité directeur mais aussi à lui confier une appréciation qualitative et une évaluation a posteriori des projets financés. Il n'en a rien été puisque, précisément, cet organisme ne s'est plus réuni depuis le 16 juin 1994. Le fonctionnement du FIDES s'effectue donc sans véritable référence à la réglementation qui le régit.

L'argument développé par l'administration selon lequel la politique de contractualisation des investissements rendrait inutile toute consultation du comité directeur, comme l'a affirmé le secrétaire d'État à l'Outre-mer, en réponse à la Cour, ne correspond pas à l'obligation que l'administration de l'outre-mer s'était elle-même fixée sur la nécessité de vérifier les résultats obtenus. Au surplus, on n'aperçoit pas en quoi le fait d'inclure l'aide de l'État dans un processus contractuel avec les collectivités locales supprimerait la nécessité d'en apprécier préalablement les objectifs par tous moyens, et notamment par la consultation du comité directeur du FIDES, bien au contraire.

Par ailleurs dans une circulaire en date du 6 avril 1994, et donc antérieure à l'adoption du rapport public de la même année, le Premier ministre rappelait que « le ministre des départements et territoires d'outre-mer est chargé d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale outre-mer » et prévoyait de réunir à nouveau la commission interministérielle de coordination des investissements publics outre mer. Présidée par le ministre de l'outre-mer, celle-ci a pour mission la « prévision », « l'harmonisation » le « recensement » puis « l'évaluation » des investissements. Cette commission s'est réunie depuis lors à six reprises sans avoir pu véritablement concrétiser sa vocation interministérielle ni assurer les missions qui lui étaient assignées, apparaissant plus modestement comme un lieu de concertation budgétaire, constatant à l'occasion les « gels » de crédits.

Il apparaît en définitive qu'aucun organe de coordination, qu'il s'agisse du comité directeur ou de la commission, ne permet au Gouvernement d'apprécier de manière exhaustive l'efficacité réelle de

son action de développement économique et social dans les territoires concernés et, en conséquence, de tracer en connaissance de cause des perspectives d'avenir. De surcroît, l'information insuffisante de l'administration centrale par l'échelon local, qui sera évoquée ci-après, ne fait qu'aggraver ce constat.

III. – La planification locale du développement économique et social du territoire

La loi du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, comme sa devancière en date du 9 novembre 1988, confie notamment à des contrats pluriannuels la planification du développement de l'archipel. S'agissant de la période la plus récente, trois catégories de contrats ont été passées entre l'État (Haut Commissaire), le territoire (selon son appellation à cette époque), les provinces et la ville de Nouméa pour les années 1993 à 1997. La participation contractuelle initiale avoisinait 4 500 MF (686 millions d'euros) soit près de 900 MF (137,2 millions d'euros) par an.

Financements contractuels initiaux par contrat en MF français :

Financement Contrat	État*	Provinces	Autres	Ville	Territoire
Province Nord	670,94	455,30	0	0	0
Province Sud	420,55	481,72	316,79	0	0
Province des Iles	313,9	174,32	61,68	0	0
Ville de Nouméa	376,41	130,78	405,63	164,2	0
Territoire	223,98	(Province Sud) 0	109,34	0	185,60
Totaux partiels	2 005,78	1 242,12	893,44	164,2	185,60
<i>Total général</i>	<i>4 491,14</i>				
%	44,66	27,66	19,89	3,66	4,13

* Secrétariat d'état à l'outre-mer et autres départements ministériels.

Ces contrats rassemblaient donc, outre l'État, nombre de parties prenantes (provinces, ville de Nouméa, Nouvelle-Calédonie, divers organismes). Mais ni le Secrétariat d'État à l'outre-mer, ni le Haut Commissaire de la République, signataire desdits contrats, n'ont été en mesure de fournir à la Cour une information exploitable et précise, sur l'exécution financière de ces derniers, et en particulier le montant

des paiements effectués par chacune des parties prenantes au regard de ses engagements contractuels¹⁶⁹.

La disparition de fait du comité directeur du FIDES, l'écart entre les missions confiées à la commission interministérielle et ses activités réelles, enfin le caractère lacunaire des informations en provenance du niveau local rendent particulièrement difficile à l'administration centrale de suivre l'emploi des subventions qu'elle accorde à la Nouvelle-Calédonie. Ce suivi est quasi inexistant dans de trop nombreux cas. La Cour, face à des réponses souvent indisponibles dans les services de l'administration centrale, a dû compléter son information localement, grâce notamment au concours apporté par la chambre territoriale des comptes.

L'examen sur place de l'exécution des opérations d'investissements, conduit par la Cour et par la chambre territoriale, a fait apparaître diverses anomalies telles que des affectations irrégulières de crédits, des projets dont l'utilité n'a pas donné lieu à une évaluation préalable, des programmes réalisés dans des conditions qui ont échappé à leur promoteur, des justifications insuffisantes de l'emploi de subventions.

Trois exemples, parmi les nombreuses anomalies constatées, illustrent ces défaillances :

1. – Le transbordeur « Président YEIWÉNE »

Ce navire devait améliorer la desserte des Iles Loyauté et leur liaison avec Nouméa. Le montage juridique et financier de l'opération a été confié à une société d'économie mixte, la société de développement et d'investissement de la province des Iles Loyauté (SODIL), l'exploitation du transbordeur devant être conduite par la société maritime des Iles Loyauté (SMIL).

Le rapport public de 1994 relevait notamment une exécution fort critiquable de l'investissement :

¹⁶⁹ Sur ce point, le bilan au 31 décembre 1998, à la suite d'une prorogation des contrats sur cette dernière année, a été transmis à la Cour en dernier lieu les 30 juillet et 6 octobre 1999 :

- aucune information n'a été produite concernant la province des Iles Loyauté ;
- aucune synthèse n'est disponible s'agissant du territoire, de la ville de Nouméa et de la province Nord ;
- les mandatements de la Province Sud s'établissent à 71 % de ses obligations contractuelles.

- le bateau était en mesure de gagner son port d'attache (Nouméa) dès juillet 1992, mais il n'a rejoint celui-ci qu'en janvier 1994 alors que les infrastructures portuaires n'étaient pas achevées ;

- le devis total de l'acquisition et des transformations du navire, examiné par le comité directeur du FIDES, le 5 mars 1991, s'élevait à 28 MF : 20 pour l'acquisition, 4 pour les transformations, 1 pour l'acheminement, 2 pour l'accompagnement et 1 au titre des aléas.

Or, l'ensemble des travaux effectués sur le navire a entraîné un doublement du devis puisque l'opération a finalement coûté 60 MF.

Depuis lors, le tribunal de commerce de Nouméa a prononcé la mise en liquidation de la SMIL en mai 1996. Quant au navire, il a été désarmé durant le premier trimestre de 1996 et finalement vendu en mai 1997 à un armement ukrainien pour seulement 3,4 MF ce qui donne la mesure du fiasco de l'opération.

2. – Le programme ZONECO

Lancé en décembre 1991, le programme « zone économique de Nouvelle-Calédonie (ZONECO) » a pour objectif l'exploration et l'exploitation des ressources vivantes et minérales de la « zone économique exclusive » dont la superficie avoisine 1,5 million de km². A la fin de l'année 1998, le financement total s'établissait à 45 MF y compris la participation du FIDES.

Ce programme, qui est loin d'être achevé, a notamment été financé par les subventions de la section territoriale du FIDES (14,35 MF engagés et 12,8 MF mandatés au 31 décembre 1998). Ni le comité directeur du fonds, ni la commission interministérielle de coordination des investissements publics outre-mer n'ont été consultés ou informés alors que, outre les collectivités locales, l'opération en cause rassemble également l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM), l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'université française du Pacifique et, depuis 1997, Météo France et le service Hydrographique et Océanique de la Marine (SHOM).

Ni l'administration centrale ni les services du Haut Commissariat n'ont été en mesure d'informer clairement la Cour sur l'impact économique de ce programme ni sur son état de réalisation. Il a été de surcroît relevé que les subventions en cause ont parfois permis

de verser des rémunérations, en contravention avec la destination des crédits.

3. – La route KONE-TIWAKA

Dans la Province Nord, la moins peuplée (4,3 habitants par km²) a été créé un axe de développement par la mise en place d'une route reliant la côte Ouest à la côte Est et, plus précisément, KONE à TIWAKA, mais cette opération ne s'est pas déroulée comme prévu. En effet le projet initial, reprenant le tracé d'une piste, avait fait l'objet d'une estimation de 99 MF par le territoire, alors maître d'ouvrage. La Province Nord, succédant au territoire, a mis en place un projet beaucoup plus ambitieux d'un coût total de 362,12 MF auxquels se sont ajoutés 25,46 MF de « travaux divers non prévus » selon les réponses produites à la Cour¹⁷⁰.

IV. – Conclusion

La Cour est consciente de la difficulté rencontrée pour mener à bien des projets d'investissement public en Nouvelle-Calédonie. Il ne suffit pas en effet de voter des crédits, il faut encore trouver des projets viables à financer. Or, la relative absence de tissu économique et industriel dans les provinces Nord et des Iles, les insuffisances financières, administratives ou techniques locales, enfin les évolutions institutionnelles récentes, constituent autant de facteurs de complexité dans la sélection et la conduite des concours apportés par l'État en matière de développement économique.

Mais cette complexité même impose de lever les incertitudes et de dissiper les approximations pesant actuellement sur le cadre budgétaire et réglementaire ainsi que sur les procédures dans lesquelles s'inscrivent ces aides. La planification suppose de se fixer préalablement des objectifs, de financer des opérations réalistes, d'en suivre l'exécution physique et financière et, enfin, d'en faire l'évaluation.

¹⁷⁰ Coût total :

- au titre du contrat de développement 1990/1992 (MF français) – État 121,495 ; Territoire 44,825 ; Province Nord 49,5.

- au titre du contrat de développement 1993/1997 : État 59,40 ; Union Européenne 27,5 ; Province Nord 59,40.

- surcoûts divers : État : 12,76 ; Province Nord : 12,7.

La Cour recommande à cette fin :

- de restaurer ou d'instaurer une instance de réflexion, de conseil et de suivi, fonctions qui ne sont actuellement assurées ni par le comité directeur du FIDES, ni par la commission interministérielle ;

- de rétablir ou de mettre en place, selon les cas, les liaisons et circuits d'informations indispensables entre l'administration centrale du secrétariat d'État à l'Outre-mer, les services déconcentrés relevant du Haut Commissaire et les collectivités territoriales intéressées ;

- d'inscrire les contrats de développement, conformément aux dispositions de l'article 211 de la loi organique, dans une démarche garantissant l'utilité de l'aide publique et faisant l'objet d'un suivi, d'une évaluation et, éventuellement, d'un réexamen ;

- de tenir compte, au-delà de l'appréciation de l'utilité réelle des projets présentés, des capacités contributives des collectivités locales partenaires appelées à co-financer, puis à entretenir les équipements projetés. Or ces capacités financières sont souvent faibles ou très faibles compte tenu du développement inégal du tissu économique dans les trois provinces.

- corrélativement, de mettre en place des mécanismes de contrôle et d'évaluation : des objectifs quantifiés doivent être définis préalablement et leur réalisation effective vérifiée systématiquement.

Ces recommandations s'inscrivent, de surcroît, dans l'esprit des transferts de compétences désormais confiées aux institutions de la Nouvelle-Calédonie et fixées par la loi organique de 1999. En ce domaine, les répartitions nouvelles des attributions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie imposent une rigueur accrue dans la mobilisation et l'emploi des crédits de l'État.

Réponse du Secrétaire d'État à l'Outre-mer

Concertation et information entre les différents niveaux de décision ; cadre budgétaire et réglementaire

Des prévisions d'utilisation des crédits du FIDES sont réalisées et elles ont un caractère public. En effet, elles sont pour l'essentiel le résultat des contrats de développement passés entre l'État et les trois provinces, le territoire, la ville de Nouméa et son agglomération, et donc inscrites pour répartition au chapitre 68-93. Y figurent également plusieurs opérations identifiées telles que la participation de l'État aux actions de l'ICAP ou les interventions de l'État en faveur du développement en milieu rural.

Tous les engagements comptables de subvention sont présentés préalablement au contrôle financier du trésorier payeur général de Nouvelle-Calédonie, alors même que les textes en matière de contrôle financier local ne sont pas applicables en particulier pour les contrats de développement. Il a été cependant convenu depuis le début de la contractualisation, soit en 1990, que cette procédure serait suivie de manière à garantir une utilisation conforme aux règles générales de la comptabilité publique.

Les avenants qui ont été rédigés pour la mise en œuvre des opérations contractualisées ont toujours fait l'objet d'un accord préalable associant l'administration centrale, l'ordonnateur local, et le trésorier payeur général. Il demande la volonté de s'adapter aux situations pour permettre une meilleure utilisation des crédits

Les services du Haut Commissaire communiquent par ailleurs trimestriellement à l'administration centrale la liste exhaustive des opérations engagées et mandatées sur les crédits du FIDES et transmettent en tant que de besoin les fiches navettes d'engagement comptable afin de procéder aux vérifications nécessaires.

Le dossier du programme ZONECO, financé sur les crédits du FIDES (section des territoires), suit la même procédure. Il est donc géré en parfaite transparence d'autant plus qu'il est le seul dossier financé sur ces crédits depuis 1994. C'est justement cette transparence qui a permis à la Cour de noter que ces crédits sont utilisés non pas pour rémunérer des personnels, mais pour payer des

prestations intellectuelles, fournies sur une durée déterminée, selon un protocole scientifique précis. Ces prestations sont pour la plupart assurées par des jeunes doctorants dont les travaux sont assimilables à des études. Ils font en outre l'objet de publications scientifiques. Ces travaux ont pour objectif d'aboutir à des résultats concrets en matière économique dont les premiers fruits sont utilisés par les pêcheurs locaux sous forme de cartes ou de données en termes de ressources halieutiques. Il en est de même pour les éventuelles ressources en hydrocarbures. Un comité de pilotage biannuel assure la coordination des travaux et l'information de tous les partenaires.

Dans ce cadre de partenariat, les crédits du FIDES sont donc utilisés de façon à assurer une réelle transparence.

Planification locale du développement économique et social du territoire

Les contrats de développement ont fait l'objet d'une réflexion approfondie conduite conjointement par les provinces et l'État. Les opérations ont été décrites dans des fiches faisant apparaître leurs objectifs, leur coût, leur plan de financement, la cohérence attendue avec d'autres mesures. Si les objectifs n'ont pas toujours été suffisamment traduits en termes quantifiables, c'est qu'il n'est pas toujours aisé de procéder ainsi dans le domaine du développement.

Il est en effet possible de définir l'objectif à atteindre pour une opération d'infrastructure et de mesurer si cet objectif a été rempli. Il est beaucoup moins évident de prévoir exactement par exemple le nombre d'entreprises qui s'implanteront dans une zone artisanale réalisée dans le cadre des contrats et de définir à l'avance le nombre d'emplois durables qui y seront créés. L'aide publique est cependant nécessaire pour favoriser le développement du tissu artisanal et industriel. Les informations que la Cour a souhaité obtenir sur l'état des versements effectués par les provinces et par les autres partenaires des contrats, ont été fournies au fur et à mesure que le Haut-Commissariat les a reçues. En 1999, les informations des collectivités, arrêtées au 31 décembre 1998 ont été remises à la Cour.

Les collectivités suivent les financements des opérations contractualisées de manière individualisée. Elles y sont contraintes dans leurs relations avec leurs payeurs respectifs.

S'agissant du niveau d'exécution des contrats de développement 1993/1997, période qui se rapproche le plus de celle

couverte par le contrôle de la Cour, au 30 juillet 2000, les taux d'engagements et de mandatements des crédits de l'État à cette date s'élevaient respectivement à 85 % et 74 % des crédits contractualisés.

Ces taux peuvent être considérés comme comparables avec les performances atteintes en métropole dans le cadre des contrats État/Régions.

La route Koné-Tiwaka

Le projet initial de la Koné-Tiwaka et celui qui a été réalisé ne sont pas comparables. Le tracé initial avait pour objet d'améliorer la piste existante. Il était effectivement estimé à 99 MFF.

Le projet qui a été réalisé correspond à l'engagement pris lors des accords de Matignon et introduit dans la loi référendaire. Il correspond à une démarche volontariste d'aménagement de la province Nord, selon un tracé composé sur la côte Ouest des villages de Koné et Pouembout et sur la côte Est des communes de Touho et Poindimié, reliés par la transversale Koné-Tiwaka. C'est cet axe routier, praticable par tous temps qui a permis de répartir les infrastructures de santé et scolaires du secondaire public en évitant une multiplication des structures et par conséquent sans doute des sources de gaspillage. Ce projet a été estimé à 312,12 MFF et le surcoût auquel fait référence la cour, soit 25,46 MFF, ne représente que 7 % du coût total du projet. Sur un tracé de cette longueur, dans un terrain aussi accidenté et comprenant d'aussi nombreux ouvrages d'art, il ne semble pas que cette situation soit hors du commun.

Enfin, le souci exprimé par la Cour de voir s'inscrire les contrats dans une démarche tendant à vérifier l'utilité de l'aide publique et à mettre en place des mécanismes d'évaluation et de contrôle a été intégré dans la loi organique.

En effet, les articles 210-I et 211 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 prévoient de nouveaux contrats qui devront être en cohérence avec un schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie évalué et réexaminé tous les cinq ans. Ce double travail est en voie d'achèvement.

*Réponse du Président du Gouvernement de la
Nouvelle-Calédonie*

Le territoire de la Nouvelle-Calédonie a conclu pour la période 1993-1997 une convention dite « État-Territoire » dont la participation de l'État provenait d'un financement du fonds d'investissement pour le développement économique et social. Sur les six programmes figurant à cette convention, trois étaient inscrits au budget du Territoire :

- le programme n° 1 formation professionnelle,*
- le programme n° 4 électrification rurale,*
- le programme n° 5 équipement communaux.*

Le tableau ci-après présente une synthèse des réalisations de chaque programme par année :

<i>PROGRAMMES</i>	<i>Montant total conventionné</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
<i>Programme 1 formation professionnelle</i>	<i>2 535 000 000</i>	<i>602 389 550</i>	<i>584 644 438</i>	<i>619 256 145</i>	<i>581 471 448</i>	<i>621 008 193</i>	<i>3 008 769 774</i>
<i>Programme 4 électrification rurale</i>	<i>3 120 000 000</i>	<i>892 870 844</i>	<i>653 748 064</i>	<i>683 200 671</i>	<i>684 267 899</i>	<i>333 892 042</i>	<i>3 247 979 520</i>
<i>Programme 5 Equipements communaux</i>	<i>225 680 000</i>	<i>351 024 890</i>	<i>642 633 106</i>	<i>422 707 508</i>	<i>406 939 490</i>	<i>367 383 298</i>	<i>2 190 688 292</i>

Les programmes 2 et 3 ne sont pas encore achevés. Les documents ci-joints, qui retracent le détail de ces réalisations, sont adressés à l'État à chaque fin d'exercice ainsi que des états de mandatement intermédiaires qui permettent le versement de la participation de l'État puisque celle-ci vient concourir aux fonds de concours inscrits au budget du Territoire.

Par contre, si le Territoire participe au financement du programme Zonéco, les dotations du fonds d'investissement pour le développement économique et social ne sont pas allouées au budget du Territoire.

Le programme Zonéco est un programme multidisciplinaire (11 partenaires à ce jour) dont l'objectif est l'évaluation des ressources vivantes et non vivantes des eaux économiques de Nouvelle-Calédonie. Ses résultats scientifiques sont nombreux (environ 80 publications) et ses résultats en matière d'impact économique font apparaître :

- la mise en évidence et l'évaluation d'une ressource en poissons profonds, le Beryx (campagnes HALIPRO1 et HALIPRO2, en 1994 et 1996). Dans l'état actuel, un certain nombre de cibles ont été identifiées dans le sud de la Nouvelle-Calédonie et cela permettrait de fixer des quotas de pêche. Il reste cependant à évaluer les potentialités dans d'autres zones ;

- l'évaluation et l'inventaire des ressources vivantes lagunaires : une compilation des données existantes est en cours et devrait à relativement court terme déboucher sur une méthodologie d'exploitation de la ressource ;

- la découverte, en 1999, d'un site d'hydrates de gaz, dont l'étude se continue en collaboration entre les scientifiques et l'industrie pétrolière. Les travaux prévus pour l'année 2001-2002 devraient permettre de décider si une ressource économiquement exploitable existe et dans ces conditions transférer cette opération à l'industrie ;

- enfin, la campagne Zonéco 2 et 3 (en 1994 et 1996) a mis en évidence une nouvelle voie de navigation, le Grand Passage, permettant de faire gagner 3 jours de transit aux navires marchands.

Chapitre VIII

Interventions économiques

Les primes à la reprise des véhicules anciens

En 1994-1995, puis en 1995-1996, la situation difficile de l'industrie automobile a conduit deux gouvernements successifs à mettre en œuvre des primes à la reprise des véhicules anciens lors de l'achat simultané de véhicules neufs. Au total, plus d'1,6 million de primes ont été versées, pour un coût budgétaire de 8,8 MdF. Une voiture neuve sur trois vendues en France durant les périodes concernées en a bénéficié.

La dépense publique correspondant aux primes accordées a été gérée de manière dérogatoire par rapport aux procédures habituelles : la constitution des dossiers individuels de demandes de primes, le paiement de celles-ci et même la vérification des pièces justificatives ont été très largement délégués aux professionnels de l'automobile.

Les primes automobiles avaient pour but principal le soutien conjoncturel de la demande. Elles avaient également un objectif d'assainissement du parc automobile, le retrait des véhicules les plus anciens devant permettre d'améliorer la sécurité routière et de réduire la pollution.

La pluralité et la diversité de ces objectifs ont contribué à rendre plus complexes les modalités de mise en œuvre des primes et peuvent expliquer les défaillances relevées par la Cour dans la gestion de cette aide publique.

Deux dispositifs successifs de primes à la reprise des véhicules anciens lors de l'achat simultané de véhicules neufs ont été mis en œuvre au milieu des années 1990 : le premier a été appliqué du 4 février 1994 au 30 juin 1995, le second du 1^{er} octobre 1995 au 30 septembre 1996. Ils ont été financés par des crédits d'État inscrits au budget du ministère de l'Industrie.

Le premier dispositif comportait l'attribution d'une prime de 5 000 F aux propriétaires d'un véhicule âgé de plus de dix ans qui remettaient ce véhicule à la destruction lors de l'achat d'une voiture neuve ; le second a modulé la prime selon la catégorie des véhicules (5 000 ou 7 000 F) et réduit à huit ans l'ancienneté exigée. Plus d'1,6 million de primes ont été versées, pour un coût budgétaire de 8,8 MdF. Ces deux dispositifs avaient pour objectif principal le soutien conjoncturel de la demande par une action directe sur la construction automobile, secteur dont le degré d'activité a un fort effet d'entraînement sur le reste de l'économie. Ils avaient également pour objet d'assainir le parc automobile, le retrait des véhicules les plus anciens devant permettre d'améliorer la sécurité routière et de réduire la pollution.

Les constatations de la Cour mettent en cause non ces objectifs mais les modalités de la gestion et les procédures de contrôle de l'aide ainsi allouée. Elles portent également sur l'évaluation de l'efficacité des deux systèmes de primes mis en œuvre et sur leur coût pour les finances publiques.

I. – La gestion des primes automobiles

A. – Des pratiques budgétaires peu orthodoxes

Le financement des deux régimes de primes a été assuré presque exclusivement (à 95 %) par des crédits ouverts en cours de gestion (décrets d'avances et lois de finances rectificatives) et non par les lois de finances initiales. Ce qui était normal pour les années de "lancement" était plus contestable ensuite.

L'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 11 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, qui l'autorise, en cas d'urgence, à ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avances, a été interprétée extensivement. Le premier décret d'avances, daté du 30 mars 1994, n'a pas seulement ouvert des crédits, mais aussi créé un chapitre budgétaire nouveau, ce que ne prévoit pas l'ordonnance organique. Les décrets pris en 1995 et 1996 ont financé des dépenses qui résultaient de dispositifs institués l'année précédente et étaient parfaitement prévisibles. Ces dépenses auraient dû et pu être

inscrites dans les lois de finances initiales des exercices 1995 et 1996¹⁷¹.

Des retards de financement importants se sont en outre manifestés. A plusieurs reprises, l'insuffisance de crédits disponibles a conduit à la réduction ou à la suspension des remboursements aux constructeurs des primes que leurs concessionnaires avaient versées aux particuliers pour le compte de l'État.

B. – Un cadre réglementaire fragile

Le cadre réglementaire des deux régimes de primes a souffert de plusieurs fragilités. Ainsi, certains textes ont été publiés avec retard : en particulier le décret et les arrêtés relatifs au second régime n'ont été signés qu'entre le 19 et le 27 octobre 1995, pour une entrée en vigueur au 1^{er} novembre, alors que ce régime a été appliqué dès le 1^{er} octobre de la même année, sur le fondement d'une simple note d'information du 29 septembre.

Cette circonstance a conduit à verser, sans fondement juridique et, souvent, en contradiction avec certaines prescriptions réglementaires ultérieures, plus de 2 600 primes demandées en octobre 1995.

Par ailleurs, les règles appliquées ont été ajustées au fur et à mesure et la hiérarchie des normes n'a pas toujours été respectée : s'agissant du premier dispositif, l'administration a, par exemple, admis, dans un premier temps, le versement de la prime aux acquéreurs de véhicules neufs remettant à la destruction un véhicule ayant une carte grise au nom de leur conjoint, avant de l'exclure ; cette tolérance était pourtant explicitement contraire aux dispositions de l'article 1^{er} du décret du 17 février 1994, qui définissait le régime des primes.

Enfin, la réglementation du premier dispositif a permis des pratiques abusives. C'est ainsi qu'il n'était pas obligatoire de fournir le talon de la vignette, d'apporter la preuve du contrôle technique, ni d'attester d'une durée minimale de détention des véhicules remis à la destruction, ce qui a parfois autorisé la prise en compte d'épaves. Les contrôles a posteriori ont en effet révélé des cas typiques

¹⁷¹ La Cour a déjà critiqué cette pratique dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1991 (pp.168-170), pour 1994 (pp.261-264), pour 1996 (pp. 271-273) et pour 1998 (pp. 290-291).

d'acquisitions concomitantes de véhicules neufs et à détruire et l'âge en général très élevé de ces derniers, ceux-ci n'étant dotés que d'un certificat d'assurance manuscrit, valable pour quatre à six jours seulement, et délivré dans la moitié des cas par l'assureur du concessionnaire lui-même. Au demeurant, ces pratiques étaient incompatibles avec l'objectif d'assainissement du parc automobile qui impliquait le retrait de véhicules anciens mais encore en état de rouler. La mise en place du second dispositif a été l'occasion de mieux définir les obligations à respecter et de corriger ces dérives.

C. – La rigueur insuffisante du contrôle des dossiers

1. – La délégation de la gestion des dossiers aux professionnels

Selon le régime de droit commun, les préfetures étaient chargées de verser les primes aux particuliers. Mais ce régime n'a reçu qu'une application très minoritaire. L'essentiel des dossiers a été, dans les deux dispositifs, géré dans le cadre de conventions confiant aux professionnels de l'automobile le paiement des primes, remboursées par l'État en principe dans le délai d'un mois, l'établissement des dossiers, comportant la collecte des pièces justificatives ainsi que leur contrôle. La Cour souligne le caractère tout à fait exceptionnel de cette procédure ; en effet, la délégation de la gestion d'aides de l'État est généralement opérée au profit d'établissements publics, comme les offices agricoles, ou d'organismes chargés d'un service public, comme les caisses d'allocations familiales pour le revenu minimum d'insertion (RMI), et non d'entreprises privées directement intéressées par la procédure ; en outre au cas d'espèce, elle a porté sur la totalité de la gestion des dossiers individuels de primes, incluant même la vérification des pièces justificatives.

Dans ces conditions, les contrôles a priori de l'ordonnateur et du comptable public ne pouvaient porter que sur les quelques informations qui leur étaient obligatoirement transmises de façon globale et succincte par les professionnels : références du vendeur, nom du bénéficiaire, type des véhicules. La vérification des pièces justificatives par l'administration pour chaque demande d'aide était donc impossible, ce qui n'est pas acceptable étant donné l'ampleur des sommes en cause, en dépense globale comme en montant unitaire de prime, et l'importance relative des irrégularités telle qu'elle a pu être évaluée.

2. – Les limites et les enseignements des contrôles de l'IGIC

L'Inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC) a reçu la mission d'opérer a posteriori des vérifications par sondage sur les pièces des dossiers conservées par les concessionnaires. S'agissant du premier dispositif, ces contrôles, au lieu de porter sur au moins 20 % des dossiers comme le prévoyaient les conclusions d'une réunion interministérielle du 14 février 1994, ce qui leur aurait assuré une certaine représentativité, n'en ont concerné que 10 % en raison des moyens modestes qui leur ont été affectés par le ministère de l'Industrie.

Certes, ils ont permis la détection de taux d'indus relativement importants de 2,5 % des dossiers contrôlés pour le premier dispositif et de 0,5 % pour le second, indus qui ont conduit à des versements à l'État. Toutefois, par extrapolation, la Cour estime que le coût qu'aurait représenté une vérification exhaustive des dossiers auprès des concessionnaires, évalué à 60 MF pour le premier dispositif, aurait été inférieur au montant des indus, proche de 100 MF, qui auraient ainsi pu être évités ou récupérés. Dans le cas du second dispositif, les montants correspondants se seraient équilibrés, notamment du fait des sanctions financières venant majorer les indus. La généralisation des vérifications des pièces justificatives auprès des concessionnaires, conforme aux principes de la gestion publique, n'aurait donc pas entraîné de charge nette pour l'État et aurait d'ailleurs pu se situer, comme il eût été normal, préalablement à l'ordonnancement des remboursements des primes aux constructeurs qui en faisaient l'avance pour son compte.

3. – Les difficultés liées à la réglementation

Les déviations des dispositifs de gestion des primes ont été aggravées par plusieurs options de la réglementation, du moins de celle afférente au régime de 1994, généralement corrigées en 1995 :

S'agissant du premier dispositif, il n'a pas été exigé des professionnels une transmission informatique de certaines données, notamment des noms des bénéficiaires, ce qui interdisait une détection aisée des doubles présentations des mêmes dossiers, abus fréquent que le contrôle a posteriori n'a pu redresser que dans la limite de son assiette partielle. La saisie informatique, après coup, des 40 000 premiers dossiers d'un importateur a pourtant permis de découvrir 251 doublons.

Une sanction financière significative des indus, consistant dans le triplement des sommes à reverser, n'a été prévue que dans le cadre du second dispositif.

Malgré des taux d'indus découverts très variables selon les constructeurs-importateurs (de 0,6 % à 11 % des dossiers contrôlés chez les principaux d'entre eux), le contrôle par l'IGIC du premier dispositif n'a porté que sur 10 % des dossiers de chacun. Il n'a pas été accentué sur ceux présentant le plus grand nombre d'anomalies, au motif de l'équité à respecter, notamment entre constructeurs nationaux et importateurs. Cet argument n'était pourtant guère recevable.

4. – L'insuffisance des contrôles des DRIRE

En aval des deux dispositifs, le contrôle de l'obligation d'enlèvement et de destruction des véhicules remis incombait, d'une part à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et à ses services départementaux, d'autre part aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), normalement compétentes en matière d'automobile et d'installations classées, incluant précisément les « casses » automobiles. La première a effectivement organisé deux campagnes de contrôles. En revanche, faute que le ministère chargé de l'industrie ait précisé aux DRIRE la priorité à donner à cette mission et d'avoir mobilisé en leur sein les moyens adéquats, ces dernières n'ont pratiquement effectué aucune des vérifications qui s'imposaient, ce qui dans un département au moins a conduit le service départemental de la concurrence à renoncer à mettre en œuvre le contrôle qui lui incombait.

Il est anormal que la mise en place d'une politique aux enjeux budgétaires aussi importants que l'attribution de primes au retrait des véhicules anciens, n'ait pas été accompagnée de l'engagement des moyens nécessaires à des vérifications concomitantes ou à des contrôles a posteriori, que ce soit par l'IGIC ou par les DRIRE.

II. – L'efficacité des primes automobiles et leur coût pour les finances publiques

Le nombre considérable de primes distribuées – 1,6 million – montre le « succès » rencontré par les deux dispositifs, dont

l'application a bénéficié à plus d'une voiture neuve sur trois vendues en France durant la période concernée.

A. – L'objectif économique

Toutefois, au regard de l'objectif principal recherché, d'ordre économique, la mesure de leur efficacité réelle sur les ventes de l'industrie automobile doit tenir compte de « l'effet d'aubaine » qu'ils ont induit, c'est-à-dire de la part des achats de véhicules neufs subventionnés qui auraient été réalisés de toute façon même sans prime. Les différentes estimations, concordantes, recueillies auprès des principaux constructeurs et des services des administrations centrales concernées, conduisent la Cour à retenir un taux global de 50 % pour cet « effet d'aubaine », celui-ci apparaissant plus important dans le second dispositif.

Encore convient-il d'ajouter que la majorité des achats supplémentaires effectués sans « effet d'aubaine » au cours des années de mise en œuvre des primes, ont anticipé des acquisitions futures et ont eu pour conséquence une moindre demande d'automobiles neuves durant les années suivantes, en particulier en 1997.

Le premier régime de primes a été favorable aux constructeurs nationaux ; leur part du marché des véhicules « primés » a été plus élevée que leur part totale du marché de l'automobile pendant la même période (66,4 % contre 61,6 %). Le constat est toutefois moins significatif pour le second dispositif. Globalement, 62 % des primes ont été versées à l'achat de véhicules français. La part des primes qui ont conduit durant l'application des deux mesures à des achats supplémentaires de véhicules français hors « effet d'aubaine », achats qui étaient donc de nature à soutenir l'activité économique nationale à court terme, pourrait être ainsi d'environ 30 % (50 x 62 %).

Les effets sur les secteurs économiques voisins ou situés en aval ont été variables : baisse de l'activité des ventes d'occasion auxquelles se sont substituées, bien que dans des proportions modestes, des acquisitions de véhicules neufs primés ; reprise de l'activité des « casses » automobiles, suivie d'un recul en 1997, la destruction de nombreux véhicules ayant été simplement anticipée.

Comparant les deux régimes de primes, la Cour estime que le premier a effectivement répondu assez opportunément à une dégradation particulièrement marquée du marché de l'automobile. Mais il y a lieu de douter beaucoup de l'efficacité du second. Son

intensité budgétaire a été plus élevée, la dépense globale ayant été la même sur une durée plus courte. Sa justification conjoncturelle était, par contre, moindre, comme le montre, *a posteriori* il est vrai, l'analyse du marché de l'automobile, de la conjoncture économique et des « effets d'aubaine ».

B. – L'objectif d'assainissement du parc automobile

Le bilan des deux dispositifs au regard de leur objectif d'assainissement du parc automobile est très incertain et vraisemblablement limité. Aucune évaluation n'a été menée en matière de sécurité routière et la contribution à l'amélioration de l'environnement est ambiguë. Les véhicules neufs des années 1990, même dotés de dispositifs anti-pollution, n'ont pas été nécessairement moins polluants que ceux de la décennie précédente, du fait d'une vitesse moyenne plus élevée, de l'extension de la climatisation et de leurs effets sur la consommation d'énergie. En tout état de cause, le rajeunissement du parc automobile imputable aux primes aura été limité : celles-ci n'ont conduit au retrait que de 5 % environ du parc existant et n'ont pas infléchi la tendance à l'allongement de la durée de vie moyenne des voitures qui est passée de 6,52 ans en 1994 à 6,92 en 1997.

Ce constat illustre la difficulté, pour une politique publique, de poursuivre simultanément plusieurs objectifs.

C. – Le coût pour les finances publiques

Au total, l'État a versé 8,8 MdF de primes automobiles. En contrepartie, lors de chaque vente de voiture neuve « primée », il a perçu de la TVA. Du point de vue des finances publiques, la neutralité financière instantanée des deux dispositifs était atteinte dès lors que la TVA perçue sur les achats supplémentaires de véhicules neufs, hors « effet d'aubaine », dépassait la dépense budgétaire, ce qui semble avoir été le cas. En effet, le montant des primes – 5 000 F dans le premier régime et 5 800 F dans le second - a représenté, en moyenne, 41 % de la TVA acquittée sur une vente de voiture¹⁷², les évaluations de « l'effet d'aubaine » étant inférieures à 60 %. En outre, les finances publiques ont bénéficié des résultats conjoncturels des mesures.

¹⁷² 12 000 F en ce qui concerne le premier dispositif et 14 000 F s'agissant du second.

Toutefois, la balance financière des dispositifs à moyen terme, au demeurant difficile à évaluer, est certainement moins favorable, compte tenu de l'importance des achats anticipés, qui ont représenté autant de moins-values de TVA durant les exercices suivants. Selon la direction de la prévision, le coût actualisé des deux dispositifs ressortirait ainsi à une charge nette de 4,7 MdF.

Par ailleurs les primes au retrait des véhicules anciens ont été accompagnées de mesures fiscales : possibilité de débloquer, sans pénalité, les produits de participation en cas de réemploi dans l'achat d'une voiture durant la période d'application du premier dispositif ; exonération des plus-values sur valeurs mobilières dans le même cas pendant celle du second dispositif ; relèvement en deux étapes, de 65 000 à 120 000 F du plafond d'amortissement des véhicules de tourisme des sociétés en 1994, puis en 1997, année de sortie du second dispositif. A la différence des deux premières mesures d'un coût modeste et d'une durée limitée, la troisième, selon la direction générale des impôts, devrait entraîner, une fois totalement montée en puissance, une perte annuelle pérenne de recettes fiscales dépassant 3 MdF. Ce montant doit être pris en compte dans l'évaluation du coût des dispositifs de soutien à l'automobile mis en place à partir de 1994 et conduit à relativiser l'efficacité propre des primes.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de d'industrie

Comme l'indique le rapport de la Cour, la situation difficile de l'industrie automobile et l'importance de l'effet d'entraînement de cette dernière sur l'ensemble de l'économie ont conduit le Gouvernement, à mettre en place au début de l'année 1994 un dispositif exceptionnel d'aide de l'État à la reprise de véhicules anciens, lors de l'achat simultané de véhicules neufs.

Un ensemble de textes réglementaires a été adopté à cette fin en février 1994, dans un contexte marqué par l'urgence à l'appui de l'expérience, les textes élaborés pour la reconduction de cette aide à partir du 1^{er} octobre 1995 ont été complétés et corrigés, s'agissant tant des conditions d'éligibilité à l'aide de l'État, des pièces justificatives à produire que des pénalités, le cas échéant, applicables.

Parallèlement à un système de versement direct de l'aide par les services de l'État, ces dispositifs juridiques successifs ont prévu l'intervention d'un cadre conventionnel définissant les conditions dans lesquelles le vendeur du véhicule neuf, après contrôle, pourrait faire l'avance de l'aide accordée par l'État, et se verrait rembourser par ce dernier. Exceptionnelle dans son principe, comme le souligne la Cour, cette forme de gestion déléguée de l'aide, dont le cadre a été renforcé et les modalités de mise en oeuvre précisées en 1995, était cependant adaptée à l'objectif et à la nature exceptionnelle du soutien public mis en place et au nombre des acteurs économiques et des bénéficiaires finaux de l'aide.

Si le contrôle de la dépense exercé par l'ordonnateur et par le comptable public était appelé, dans ce cadre, à revêtir un caractère assez limité, le nombre, la nature et les modalités techniques de transmission des informations qui leur ont été adressés ont été toutefois significativement améliorés et ont permis de renforcer l'efficacité du contrôle, comme le traduit l'évolution du taux de rejet (près de 1% des dossiers dans le cadre du premier dispositif - 2,5% au cours du second). L'équilibre d'ensemble du dispositif de contrôle a reposé par ailleurs sur la mise en place d'un contrôle a posteriori assuré par l'inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC).

Ce contrôle a posteriori, effectué sur pièces et sur place et qui a conduit à procéder, lorsque cela s'est avéré nécessaire, à des enquêtes complémentaires, a porté globalement sur 10% des dossiers (soit 163.702 dossiers). Si le souci d'égalité de traitement a conduit à définir a priori un même taux pour chacun des constructeurs, l'expérience a néanmoins conduit la mission d'inspection à cibler son action et à porter ce taux à 50% et même davantage pour les concessionnaires ayant fait l'objet d'un fort taux de rejets, imputables parfois à des fraudes, et à renforcer son contrôle sur certains constructeurs.

Chapitre IX

Crédits européens

Les contrôles sur les fonds européens

En 1999, les mouvements financiers entre la France et l'Union européenne ont été les suivants, hors dépenses d'apurement :

Nature des opérations	en M francs	en M euros
Versements à l'Union		
- Ressources douanières nettes des frais de perception (10 %)	7 772	1 184
- Cotisations sucre nettes des frais de perception (10 %)	1 977	302
- Contribution TVA	40 904	6 236
- Contribution PNB	39 474	6 018
- Divers	285	43
Total versements à l'Union	90 412	13 783
Versements de l'Union		
- FEOGA-Garantie	61 949	9 444
- FSE	6 634	1 011
- FEDER	6 131	935
- FEOGA Orientation	4 355	664
- IFOP	428	65
- Divers	966	147
Total versements reçus de l'Union	80 643	12 266

Source : direction générale de la comptabilité publique

Avec un excédent de versements à l'Union de presque dix milliards de francs (1,5 milliard d'euros), la France, loin derrière l'Allemagne, est le second contributeur net de l'Union. Cet excédent n'a cessé de progresser depuis quelques années : il était de 4,3 milliards en 1996, de 9 milliards en 1997 et il avait atteint 13,6 milliards en 1998. Sa légère diminution en 1999 est liée à l'augmentation des dépenses imputables au FEOGA Garantie, qui retrouvent leur niveau de 1996, mais surtout au fait que les versements en provenance du FEDER ont augmenté de près de 60 % d'une année sur l'autre.

Pour la description des aides européennes, leurs règles d'attribution, leurs modalités de gestion et de contrôle, on se reportera au rapport public 1999 de la Cour (p. 97 à 106).



Pour 1999, la Cour des comptes européenne a une nouvelle fois observé que, « en ce qui concerne les paiements, l'audit a révélé un niveau inacceptable d'erreurs affectant leur montant, la réalité ou l'éligibilité des opérations sous-jacentes ». Ce constat, opéré dans le cadre de la « déclaration d'assurance » annuelle prévue par l'article 248 du traité instituant la Communauté européenne, l'a amenée à refuser de garantir au Parlement européen la fiabilité et la sincérité des comptes retraçant les dépenses de la Commission européenne.

Comme plus de 80 % des dépenses inscrites au budget communautaire sont effectuées par l'intermédiaire des administrations nationales (étatiques ou locales), le constat de la Cour des comptes européenne implique une appréciation globale, manifestement peu favorable, sur la qualité des travaux de l'ensemble des administrations nationales - parmi lesquelles l'administration française. Cependant, les échantillons de la Cour européenne sont trop réduits pour conduire à des conclusions statistiquement pertinentes par État-membre, et même par nature de dépense. Les contrôles de la Cour des comptes française doivent précisément permettre d'estimer dans quelle mesure les remarques générales de la Cour européenne s'appliquent à la France.

D'autre part, il entre dans les missions de la Cour de faire en sorte que les risques financiers assumés par la France soient les plus faibles possibles. Or la réglementation communautaire fait que les États membres jouent en quelque sorte le rôle de comptables délégués de la Commission européenne, et qu'il peuvent de ce fait être constitués débiteurs pour paiement irrégulier. La Commission européenne ne se prive pas de le faire ¹⁷³, et il n'existe aucune procédure de remise gracieuse. En 1999, c'est une somme de 705,8 millions de francs (107,6 millions d'euros) qui a dû être reversée au titre de ces dépenses irrégulières pour le seul FEOGA-Garantie.

Pour ces différentes raisons, la Cour s'est depuis plusieurs années attachée au contrôle de la gestion des fonds communautaires.

¹⁷³ Ces « débits » s'appellent « notes de débit » en ce qui concerne les fonds structurels, et « refus d'apurement » en ce qui concerne la section « garantie » du FEOGA. Mais la différence n'est que terminologique.

Et, si elle a noté d'indéniables progrès, notamment en matière agricole, beaucoup reste encore à faire - d'autant que les exigences de la Commission augmentent avec le temps.

En matière de dépenses financées par la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-G), la Cour a longtemps procédé uniquement à des contrôles « organiques » (par organisme payeur, en l'espèce les « offices » agricoles). On en trouvera encore deux exemples dans le présent rapport, qui ne concernent que des aides de l'« ancienne politique agricole commune »¹⁷⁴. Toutefois, la mise en place de la « nouvelle politique agricole commune », depuis 1993 ¹⁷⁵ a modifié la donne et conféré aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) un rôle transversal décisif. C'est pourquoi leur action fait actuellement l'objet d'une étude de la Cour. Cette étude confirme de réels progrès - que la Commission européenne a elle aussi constatés -, mais elle montre que la complexité de la réglementation applicable et le nombre très élevé des dossiers à traiter en peu de temps sont, en eux-mêmes, une cause d'indus, unitairement faibles, mais en nombre non négligeable.

De façon générale, la Cour comme la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le FEOGA-G (CCCOP) observent des progrès continus, mais trop lents.

Enfin, la Cour cherche à évaluer la politique menée par le ministère de l'agriculture, dont la politique agricole commune est une composante déterminante. Or, à cet égard, comme le montrent les insertions ci-après relatives à l'ONILAIT et à l'ONIVINS, force est de constater que les outils font défaut, parce que les pouvoirs publics n'ont pas eu jusqu'ici cette préoccupation. Il est nécessaire de remédier à cette lacune.

¹⁷⁴ Qui consistait à aider « les produits », c'est-à-dire leur commercialisation par un soutien des cours ou un contrôle de la production mise en marché.

¹⁷⁵ Fondée sur des systèmes d'aides directes aux producteurs, et non d'aide aux produits.

Dans le domaine des fonds structurels¹⁷⁶, les conclusions des années précédentes relatives au fonds social européen se confirment et peuvent désormais être étendues du fonds européen de développement régional. La complexité de la préparation des programmes, la multiplicité des opérations financées, le nombre des intervenants et les difficultés d'adaptation réglementaire aboutissent à trop de paiements partiellement ou totalement irréguliers, dont les suites sont à charge.

En outre, la réforme de l'apurement des comptes des fonds structurels, dont l'inspiration est identique à celle qui a, depuis 1995, inspiré la réforme de l'apurement des dépenses financées par le FEOGA-G, est porteuse de risques sérieux. Il est clair en effet que la Commission entend progressivement donner une base légale à la pratique des corrections par extrapolations statistiques. Elle a sur ce point le soutien du Parlement européen ; une amélioration de la gestion s'impose donc absolument.

L'élaboration de la nouvelle génération de programmes (2000-2006), qui est en cours, constitue, à cet égard, un moment critique. C'est pourquoi la Cour y attache une importance extrême et la suit en temps quasiment réel.

Pendant, au-delà des remarques critiques qui peuvent être portées, quelque sévères qu'elles soient, sur la gestion des fonds structurels en France, une question se fait jour : même si l'habitude qui s'est prise chez nous d'attribuer des fonds européens à un très grand nombre d'opérations individuellement limitées ne fait que compliquer la situation, il est frappant de constater que tous les États membres peinent à satisfaire aux prescriptions de la réglementation européenne. Ne faut-il pas, dès lors, mettre en cause cette réglementation elle-même ? La Cour seule ne peut apporter une réponse à cette question qui nécessite d'être étudiée en coopération avec les institutions de contrôle homologues des autres pays de l'Union européenne.

¹⁷⁶ Au nombre de quatre : le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER), la section « orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-O) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Le FEOGA-O est progressivement transféré au FEOGA-G, sauf en matière de formation, et l'IFOP est si peu présent en France que la Cour n'en fait pas une priorité.

1

L'ONILAIT et l'ONIVINS

Dans son rapport public de 1999, la Cour avait mentionné de graves irrégularités relevées lors du contrôle des comptes et de la gestion de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) qui est l'un des « organismes payeurs » des dépenses du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section garantie.

Depuis lors, elle a poursuivi ses investigations dans le domaine des dépenses du FEOGA-Garantie à l'occasion du contrôle de deux autres organismes payeurs de ces dépenses, qui, outre leur mission de payer les aides communautaires, ont aussi des tâches nationales propres, l'office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'office national interprofessionnel des vins (ONIVINS).

Les aides gérées par ces deux établissements relèvent de « l'ancienne politique agricole commune ». Il s'agit d'aides aux produits, qui ont pour principal objectif de soutenir les cours. Elles prennent la forme de restitutions sur exportations destinées à compenser la différence de prix avec les cours mondiaux, d'achats et de stockage des produits qui peuvent se conserver (alcool tiré des produits de la vigne, poudre de lait, beurre) ou de mesures visant à remédier définitivement à la surproduction par l'arrachage (vignes notamment) ou par la fixation de quotas de production (produits laitiers).

I. – L'ONILAIT

Créé en 1983, l'office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) verse les aides nationales et communautaires aux producteurs et transformateurs de lait. L'essentiel des dépenses concerne les aides communautaires pour lesquelles l'office est agréé comme organisme payeur. Elles se sont élevées à 5,529 milliards (842,89 millions d'euros) en 1999. Les paiements imputés sur le budget national ont représenté 465 millions de francs (70,88 millions d'euros) dont 188,6 MF (28,75 millions d'euros) au titre de la réglementation communautaire et 277 MF (42,22 millions d'euros) au titre des aides nationales. En veillant au respect du régime des quotas laitiers, l'ONILAIT est chargé de la maîtrise de la production laitière ; il contribue aussi au soutien du marché intérieur par des achats directs et le versement d'aides destinées à développer l'utilisation des produits laitiers ; il participe enfin au développement des exportations en versant des restitutions qui compensent la différence entre le prix du marché communautaire et le prix de vente sur le marché mondial.

De 1988 à 1996 l'office a dépensé 69,3 milliards de francs pour des interventions communautaires et 7,41 milliards de francs pour des interventions nationales.

La politique de maîtrise de la production laitière a permis de réduire la collecte totale de 253 199 000 hl en 1983 à 225 318 000 hl en 1996. Cette évolution s'est accompagnée d'une forte concentration des exploitations, mais le système très administré de gestion des quotas qui a été adopté par la France a permis d'accroître la part des zones de montagne qui est passée de 10 % à 13 % au cours de la même période. La diminution globale du revenu des éleveurs laitiers a été compensée par la forte réduction du nombre des exploitations, si bien que le revenu individuel des éleveurs s'est accru de 2 % en moyenne chaque année.

L'office n'est cependant pas en mesure d'évaluer les conséquences économiques et sociales des nombreuses aides qu'il distribue. En outre, l'économie de certaines mesures tendant à accroître la consommation de beurre et de lait subventionné devrait être réexaminée dès lors qu'avec la résorption des stocks d'intervention, leur justification initiale a disparu.

A. – Les contrôles

Les contrôles souffrent des difficultés de la coordination entre les administrations et de l'attitude parfois excessivement indulgente de l'office.

a) La bonne application des quotas laitiers dépend ainsi du contrôle des acheteurs, c'est-à-dire des laiteries agréées à cet effet dès lors qu'elles satisfont à des obligations comptables et administratives. Leur vérification revêt d'autant plus d'importance que la politique des quotas présente des risques reconnus de fraude.

L'article 7 § 3 du règlement européen 563/93 prescrit notamment un contrôle des transports de lait au cours du ramassage dans les exploitations afin de vérifier sur le terrain l'exactitude des quantités de lait comptabilisées. Cette obligation réglementaire n'est pas respectée. En effet, le texte législatif nécessaire pour habilitier les différents corps de contrôle à réaliser la pesée des camions n'est toujours pas intervenu et les contrôles correspondants n'ont pas été mis en œuvre. Toutefois à la demande de la commission interministérielle de coordination des contrôles, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a réalisé quelques vérifications à partir de 1999.

En outre, le contrôle de la collecte de lait doit pouvoir se fonder sur un examen des bordereaux de ramassage qui attestent la quantité de lait livré. Or le respect de l'obligation des producteurs, aux termes de l'article 4 du règlement 4045/89, de conserver ces bordereaux pendant trois ans, n'a pas été exigé par l'ONILAIT. Ce n'est qu'à partir de la campagne 1999/2000 que les bordereaux constituent des documents commerciaux au sens de la réglementation communautaire et que leur défaut de conservation peut être sanctionné par les corps de contrôle.

Enfin, aux termes de l'article 3 du règlement 536/93, les acheteurs devaient communiquer à l'office avant le 15 mai suivant la fin de chaque campagne leurs déclarations de collecte sous peine d'être sanctionnés par une pénalité de retard. Jusqu'en 1998, cette sanction n'a jamais été appliquée à l'égard des acheteurs, alors qu'elle l'a été à l'égard des vendeurs directs qui ne commercialisent que de très faibles volumes de lait.

En tout état de cause, l'ONILAIT n'a jamais procédé au retrait d'agrément d'un acheteur défaillant ou même d'un acheteur qui, après

avoir cessé son activité, n'aurait pas de lui-même sollicité le retrait de son agrément.

b) Le contrôle par l'office des restitutions aux exportations qui représentent entre le quart et le tiers des dépenses communautaires, soit environ 2 milliards de francs, n'est pas fait de manière assez rigoureuse.

Jusqu'en 1997, l'existence d'applications informatiques distinctes et indépendantes pour les différents documents justificatifs n'a pas permis de connaître le nombre des décisions sanctionnant le dépassement des délais prescrits pour la production des pièces nécessaires au paiement des restitutions ou à la régularisation des avances, ni les sommes concernées. Dans le cas d'une société qui avait reçu en 1997 2,2 MF d'avances pour des exportations qui ne sont jamais intervenues, seule une faible partie des avances obtenues frauduleusement a pu être récupérée. Une autre société a reçu près d'un million de francs d'aide en 1996 pour des exportations en Egypte dont la preuve n'est toujours pas fournie.

En outre, les irrégularités constatées lors du contrôle des expéditions ou de vérifications a posteriori doivent donner lieu, aux termes de l'article 11 du règlement 3665/87, à des sanctions administratives sur restitutions indues correspondant à 50 % de la différence entre la restitution demandée ou obtenue et la restitution réglementairement due, ce pourcentage étant porté à 200 % dans le cas de fraude intentionnelle. Or, de 1995 à 1997, 42 dossiers seulement ont été sanctionnés pour un montant recouvrable total de 166 282 francs.

Les montants à recouvrer au titre des irrégularités liées à la perception d'une avance induue, à un dépassement de délai ou à l'absence de pièces justificatives doivent être assortis, selon la même réglementation communautaire d'intérêts de retard, mais cette prescription n'a été suivie d'aucune application jusqu'en mai 1996.

Enfin, lorsque des avances indues ont été versées, la caution correspondant à cet indu, augmenté d'une majoration, doit être appréhendée. Dans la pratique, l'office a préféré ne pas saisir les cautions, attendant un éventuel paiement au prix de rappels plus ou moins réguliers. Ainsi un seul dossier de restitution a fait l'objet d'une appréhension de caution, en 1996, pour 67 457 francs et trois dossiers en 1997 pour un montant de 1 083 095 francs.

Du fait de ces défaillances pour justifier les exportations subventionnées et recouvrer les avances indues, les récupérations sont pratiquement inexistantes. En 1996, par exemple, elles n'ont représenté que 0,5 % des restitutions versées.

B. – Les aides nationales

Sur instruction ministérielle, l'ONILAIT a accordé des aides financées sur ressources nationales. Puisqu'elles n'ont pas été déclarées à la Commission européenne, leur compatibilité avec la réglementation communautaire n'a pu être vérifiée, comme le prévoient les articles 87 à 89 du traité institutif de la Communauté européenne.

Des aides complémentaires aux restitutions, cofinancées par l'office et l'interprofession laitière, ont été versées pour l'exportation de produits laitiers vers des pays tiers, mais aussi vers des pays membres de l'Union. De 1983 à 1996, les paiements pris en charge par l'ONILAIT à ce titre se sont élevés à 328,03 MF. Cependant, le montant ainsi versé annuellement et le nombre d'entreprises bénéficiaires ont beaucoup diminué en fin de période.

Un second dispositif interministériel a encore ouvert des crédits destinés à aider les investissements commerciaux d'opérateurs laitiers souhaitant développer leur notoriété sur des marchés extra-communautaires. Ces contributions prennent la forme d'avances transformables en subventions dont le remboursement n'est exigé qu'en cas d'échec. La partie du concours ainsi apportée à des opérateurs majeurs du secteur n'a pu être précisément évaluée.

C. – La situation des producteurs du pays de Gex

Depuis le traité de Paris du 20 novembre 1815 et le traité de Turin du 16 mars 1816, l'approvisionnement en lait du canton de Genève est assuré par du lait produit dans la zone franche du pays de Gex et collecté par des laiteries genevoises.

L'administration française considère que les traités de l'Union européenne et les règlements communautaires n'ont pas affecté ces accords. Selon elle, ils permettraient de produire 22 600 tonnes de produits laitiers chaque année, hors quotas et donc sans paiement des pénalités (prélèvements) prévues en cas de dépassement de ceux-ci.

En réalité, cette situation trouve sa source, en l'absence de véritable décision, dans une très ancienne mention manuscrite apposée par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture le 4 décembre 1978 sur une lettre du directeur de l'ancien Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) sollicitant, pour les laiteries concernées, l'exonération d'un prélèvement institué par la réglementation communautaire et supprimé depuis lors.

Cette dérogation, elle-même discutable sur le fond et dans sa forme, a ensuite été abusivement considérée comme soustrayant ces opérations au régime des quotas laitiers institué six ans plus tard en 1984.

En outre, selon la Commission interministérielle de coordination des contrôles, ce contingent de lait aurait bénéficié de restitutions à l'exportation, alors même qu'il est produit en dehors des règles communautaires.

Se prévalant de ce régime favorable qui postule la supériorité des traités de 1815 et 1816 sur les traités communautaires, les opérateurs helvétiques achètent en outre 15 000 tonnes de lait supplémentaires par an en dehors des autorisations de production communautaire. Transformée sur le territoire français, cette production est ensuite livrée en Suisse et bénéficie d'aides à l'exportation sous forme de restitutions communautaires.

En prévoyant une régularisation, limitée à la quantité de 15 000 tonnes de lait non concernée par la dérogation de 1978, et très progressive, avec l'attribution de 5 000 à 6 000 tonnes de quotas supplémentaires jusqu'en 2005, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'en tient à une remise en ordre anormalement lente, aléatoire et partielle, qui exclut toute recherche d'une solution pour le contingent de 22 600 tonnes en principe couvert par les traités de 1815 et 1816.

II. – L'ONIVINS

Si le fonctionnement de l'office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) n'appelle pas d'observation critique, en revanche la mauvaise connaissance du coût et des résultats des politiques menées, l'insuffisance des contrôles exercés et la gestion défailante des aides nationales retiennent l'attention.

A. – Les coûts et les résultats de la politique suivie

D'après les comptes de l'ONIVINS, la politique communautaire de soutien et de restructuration du secteur viti-vinicole s'est traduite par des dépenses de 13,22 milliards de francs entre 1989 et 1997. Mais, en tenant compte des dépenses de la Société des alcools viticoles pour financer les opérations de distillation, des cofinancements nationaux et des aides apportées par le budget de l'État, en plus ou en dehors des aides européennes, l'effort public en faveur de la filière s'élève à 20,7 milliards de francs au cours de cette période.

Il est regrettable qu'en raison de la multiplicité et de la dispersion des aides le niveau de ces dépenses n'apparaisse pas dans les documents officiels. De ce point de vue, les comptes de l'ONIVINS ne sont pas révélateurs de l'ampleur des aides publiques au secteur. Aussi, ni les responsables de l'office, ni les autorités ministérielles, qui ont validé les chiffres établis par la Cour, ni le Parlement ne semblent avoir une vision complète de l'effort ainsi consenti.

Les résultats de cette politique sont encore plus difficiles à connaître. Certaines données ne sont pas collectées ou actualisées, certaines sont imprécises ou leur traitement n'est pas possible. Il n'existe pas d'instrument permettant de mesurer en permanence le coût des actions menées ni d'en apprécier les résultats.

Néanmoins, les aides européennes ont sensiblement diminué, les dépenses comptabilisées passant de 1 227 millions de francs en 1989 à 500 en 1997.

La Cour a pu vérifier l'efficacité de certaines mesures. Ainsi, les aides à l'arrachage, dont le montant dépasse 4 milliards de francs au cours de la période considérée, ont permis de réduire la superficie du vignoble producteur de vin de table de près de 20 % et de 23 % la

production de ces vins. Dans le même temps, la production des vins de pays, mieux valorisés, a augmenté de 37 %. Les aides à la distillation des vins excédentaires ont contribué à rapprocher l'offre de la demande, sauf en ce qui concerne les vins de Charente, dont l'avenir demeure préoccupant. Ces deux mesures ont permis de stabiliser sur le long terme les prix des vins de table et de maintenir le niveau de vie des viticulteurs.

En revanche, l'efficacité des aides à l'exportation n'a pu être démontrée, faute de données fiables sur les volumes de vins de table exportés. Quant aux aides à la production et à la promotion de jus de raisin, leurs résultats sont peu significatifs.

La connaissance de ces données étant utile pour proposer l'adaptation des politiques communautaires et nationales en faveur de la viti-viniculture, il serait souhaitable que soient mis en place les instruments pour mesurer le coût réel des politiques menées et en apprécier les résultats.

B. – Les contrôles de l'ONIVINS et des services de l'État sur la distribution des aides communautaires

Si ces contrôles se sont renforcés sous la pression des autorités communautaires et nationales, ils demeurent encore insuffisants.

L'office a pendant longtemps manifesté une certaine négligence pour poursuivre et sanctionner les irrégularités ou les infractions commises par les sociétés bénéficiaires des aides européennes. Par exemple, dans une affaire d'aides aux exportations payées sur de fausses déclarations, l'office n'a développé devant le tribunal administratif aucun argumentaire sur le fond des infractions et s'est abstenu d'être présent ou représenté à l'audience. Ce dossier est maintenant en instance devant la Cour administrative d'appel et une partie des aides indues a été reversée.

Dans une autre affaire, l'attitude de l'office a porté encore plus préjudice aux finances publiques : une société a reçu 17 millions de francs d'aide au jus de raisin après les avoir aromatisés avec des produits interdits et acidifié les moûts avec des produits réglementés obtenus en fraude. L'ONIVINS a refusé de demander le reversement de l'aide au jus de raisin aromatisé pour des raisons techniques discutables. Ayant dû accepter le reversement des aides sur les moûts acidifiés, l'office a omis d'en liquider le reversement. Enfin, alors que

le ministère de l'économie et des finances avait introduit une instance devant le juge pénal, l'ONIVINS ne s'est pas porté partie civile. Il a aussi refusé de communiquer ces irrégularités aux autorités européennes et, désavoué, a obtenu que les montants en cause ne soient pas indiqués, au motif du contentieux en cours devant les tribunaux.

Il est vrai qu'au cours de l'instruction de la Cour, l'ONIVINS a annoncé son intention de modifier son point de vue et de s'attacher dorénavant à défendre les intérêts financiers des collectivités publiques à l'égard des sociétés coupables d'irrégularités ou de fraudes.

C. – Les aides nationales

La Cour a aussi relevé le montant élevé des aides nationales qui s'ajoutent aux aides communautaires : 4,7 milliards de francs. Ces aides nombreuses -35 ont été mises en œuvre au cours de la période, une quinzaine sont distribuées chaque année- sont souvent d'une régularité douteuse au regard de l'organisation commune des marchés dans la mesure où elles ne sont pas toujours approuvées au préalable par les autorités européennes. Ces aides sont souvent financées de façon opaque. Bien que certaines décisions ne soient pas chiffrées, la Cour a cependant pu évaluer à 957 millions de francs au moins une partie de ces aides, dont 693 millions avaient été payés au moment de son intervention. Certaines d'entre elles ont même été mises en œuvre sans autorisation ministérielle, ce qui a conduit la Cour à en rejeter la dépense pour un montant de 157 millions de francs. A la suite des observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a demandé qu'un inventaire exhaustif de ces aides soit réalisé, en vue de les notifier aux autorités européennes et d'abandonner ou de réorienter, à terme, les aides incompatibles avec le traité institutif de la Communauté. Particulièrement critiquables apparaissent les aides à l'exportation, qui prennent souvent la forme de campagne de publicité dont l'efficacité reste à démontrer et qui sont confiées sans concurrence à une société publique qui en sous-traite une grande partie après avoir perçu des honoraires qui peuvent s'élever à 15 % de la dépense. Une campagne aux États-Unis a même donné lieu à un prélèvement total de 36 % de commissions et honoraires payés à des sociétés françaises et étrangères. Après le contrôle de la Cour, l'ONIVINS a modifié ses pratiques, mis en concurrence les

sociétés de promotion et mieux contrôlé les justifications des dépenses engagées par ses partenaires à l'étranger.



Quelque médiocres que soient les évaluations des effets économiques et sociaux des aides gérées par l'ONILAIT et l'ONIVINS, l'impact de celles-ci paraît largement positif, qu'il s'agisse de la maîtrise de la production ou du maintien du revenu des exploitants. En outre, le coût de ces aides décroît globalement. En revanche, comme la Cour l'avait déjà relevé pour l'ONIC, les contrôles des aides européennes sont souvent insuffisants et les offices font preuve de négligence voire de complaisance dans la poursuite et la sanction des irrégularités commises par les bénéficiaires.

De surcroît, l'ONILAIT comme l'ONIVINS versent diverses aides nationales qui n'ont pas été déclarées à la Commission européenne et sont d'une régularité contestable.

Faiblesse des contrôles et irrégularité des aides nationales font courir des risques financiers à l'État français dans la mesure, notamment, où la réglementation européenne prévoit qu'un refus d'apurement total ou partiel des aides préalablement versées par les organismes payeurs entraîne une sanction financière pour l'État concerné. Il est donc souhaitable que les quelques progrès observés dans la période la plus récente soient confirmés et étendus à l'ensemble du dispositif.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

1. Sur la politique d'évaluation, et pour la part des crédits d'intervention mobilisée par les offices agricoles au travers des contrats de plan État-Régions, les principes fixés par la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 sur la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles trouveront leur pleine application. Par ailleurs, des indicateurs de performance seront progressivement mis en place sur l'ensemble des crédits d'intervention confiés aux offices.

2. Sur la question particulière des contrôles de transport de lait, l'habilitation législative des corps de contrôle compétents est en cours d'adoption par le Parlement. Dans l'attente de cette habilitation, la DGCCRF a accepté en 1999, à la demande du Président de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), de réaliser à titre expérimental et palliatif une série de contrôles, ciblés, des transports de lait, alors que ce type de contrôles ne relève pas normalement du champ d'activité de la DGCCRF et que ces interventions ont été réalisées au prix de contraintes supplémentaires pour ses services.

3. Les crédits consacrés à la promotion par les offices agricoles étaient jusque là mobilisés pour les campagnes élaborées et conduites par la SOPEXA. L'évolution du droit de la concurrence justifie un recours à d'autres prestataires de services par le biais d'appels publics à la concurrence. Cette nouvelle organisation se met en place progressivement. Par ailleurs, le dispositif interministériel destiné à aider les investissements commerciaux d'opérateurs, notamment dans les secteurs laitiers ou viticoles, souhaitant développer leur notoriété sur des marchés tiers sera adapté pour en assurer la comptabilité avec la réglementation communautaire.

Réponse du Ministre de l'Agriculture

Evaluation de l'impact des mesures gérées par l'ONILAIT et l'ONIVINS

Les analyses économiques effectuées régulièrement par l'ONILAIT et l'ONIVINS permettent d'évaluer les impacts des mesures de soutien prévues dans chacune des deux organisations communes de marchés (OCM) notamment la part de la production aidée, les niveaux de prix et de soutien ramenés à la production.

Des études sont également menées ou en cours d'élaboration pour évaluer les impacts économiques et sociaux des politiques qui sont conduites notamment, s'agissant de l'ONILAIT, sur les effets du régime des quotas laitiers sur l'évolution des structures de production ou sur les incidences de l'aide à l'utilisation de la poudre de lait écrémé sur l'évolution du secteur du veau de boucherie et, s'agissant de l'ONIVINS, sur la politique d'abandon définitif primé, l'installation en viticulture ou la reconversion du vignoble.

Par ailleurs, des indicateurs de gestion des aides versées par les offices et de performance vont être mis en place en liaison avec les ministères de tutelle. De tels indicateurs sont d'ores et déjà prévus dans le cadre des contrats de plan État-régions 2000-2006.

ONILAIT

En ce qui concerne la réglementation relative aux quantités de référence laitières

◆ Sur la coordination des contrôles entre les administrations

Dans ce domaine, il convient de rappeler que la création de la CICC par le décret n°96-389 du 10 mai 1996 a permis précisément d'améliorer la coordination des différents corps de contrôles des offices nationaux interprofessionnels et des administrations.

◆ Sur le contrôle des transports de lait

Un dispositif habilitant les corps de contrôle de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole

(ACOFA) et de l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) à réaliser le contrôle des transports de lait et prévoyant des sanctions en cas de manquement, est prévu dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 2 mai dernier. Sur cette base, l'ONILAIT a d'ores et déjà prévu dans son programme de contrôle pour la campagne en cours de réaliser 2.200 contrôles de transport de lait.

◆ *Sur la conservation des bordereaux de ramassage*

Depuis le 1^{er} avril 1999, les bordereaux de ramassage sont considérés comme des documents commerciaux au sens du règlement 4045/89. A ce titre, les acheteurs doivent les conserver durant trois ans.

◆ *Sur les pénalités en cas de dépassement de la date du 15 mai pour les déclarations de collecte*

L'ONILAIT appelle des pénalités de retard auprès des acheteurs depuis la campagne 1998/1999 ; il apparaît clairement à cette occasion que le dispositif ne concerne que les acheteurs de petite dimension pour des montants faibles. Ainsi, au titre de la campagne 1998/1999, 5 entreprises ont été concernées représentant un montant total de 23 636 F. ; aucune entreprise n'est concernée au titre de la campagne 1999/2000.

◆ *Sur le retrait d'agrément des acheteurs*

L'ONILAIT effectue un suivi régulier des déclarations périodiques de collecte des acheteurs, ce qui permet d'appréhender l'arrêt ou les évolutions anormales de collecte. L'office a, par ailleurs, préparé un projet de circulaire visant à renforcer le dispositif d'agrément et à préciser les modalités de retrait d'agrément en cas de fraude ou d'irrégularités graves.

En ce qui concerne le contrôle par l'ONILAIT des restitutions aux exportations

◆ *Sur le nombre de décisions de sanction pour la transmission hors délai des pièces justificatives d'une exportation.*

Dans ce domaine, les modalités du contrôle par l'office sont renforcées depuis 1997, puisque, depuis cette date, la nouvelle chaîne

informatique de l'ONILAIT permet l'identification des délais de transmission des documents d'exportation et, par conséquent, facilite la vérification des dépassements.

◆ *Sur la perception par une société de la somme de 2.2 MF en avance pour une exportation non réalisée.*

Les 2.2 MF de restitutions dont il est question ont été payés à l'opérateur selon la procédure classique de paiement par avance, sous couvert d'une caution de 115% des restitutions versées (2.5 MF), sans anomalie pouvant susciter le doute quant à la réalité de l'exportation. Le montant de restitution versé a été récupéré en totalité, majoré de la pénalité de 15% pour non-réalisation de l'exportation, soit 2.5 MF.

◆ *Sur le versement de la somme d'1 MF par une société pour des exportations en Egypte.*

Pour ce qui concerne le versement de restitutions pour un montant de 987.269,34 francs à une entreprise suite à des exportations en Egypte, une régularisation est intervenue en avril 2000. Une enquête de la direction nationale de renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) a en effet prouvé, d'une part que la société avait tenté en vain, à plusieurs reprises, d'obtenir les documents douaniers d'exportation par l'intermédiaire de son client égyptien, d'autre part que la marchandise avait bien été mise à la consommation en Egypte. Compte tenu notamment des résultats de cette enquête, le poste d'expansion économique du Caire a été en mesure de délivrer l'attestation nécessaire à la régularisation du dossier.

◆ *Sur le calcul d'intérêts de retard jusqu'en mai 1996.*

Les retards de remboursement par les opérateurs sont peu nombreux. Lorsqu'ils se produisent, les montants à recouvrer correspondant aux intérêts de retard sont souvent en-deçà du seuil de 60 euros prévu par le paragraphe 3 de l'article 52 du règlement (CE) n 800/99 de la Commission du 15 avril 1999.

◆ *Sur le fait qu'une seule appréhension de caution en 1996 pour 67 457 francs, et 3 en 1997 pour 1 083 095 francs ont été opérées par l'ONILAIT.*

Pour la période considérée, la totalité des avances octroyées ont été, soit régularisées si les pièces exigées ont été fournies dans les délais, soit remboursées directement par les exportateurs, avec la

majoration réglementaire lorsque le délai de présentation des documents était dépassé.

Depuis plusieurs années, lorsque l'exportateur ne rembourse pas le montant indu dans le délai de 30 jours, la procédure d'acquisition de la caution est engagée auprès de la banque.

Par ailleurs, sur le plan général du recouvrement, il convient de préciser que la mise en place des nouvelles chaînes informatiques a permis d'améliorer nettement le suivi du recouvrement, ce qui s'est traduit dans les années récentes par une hausse sensible du taux de recouvrement.

En ce qui concerne les aides nationales

Les aides financées par l'ONILAIT sur ressources nationales figurent à l'inventaire des aides nationales. Les fiches concernant l'ONILAIT figurent à la rubrique 11.10 de ce document.

S'agissant des aides complémentaires aux restitutions qui ne figurent pas dans cet inventaire, ce dispositif, mis en place par lettres interministérielles, est en voie d'extinction. Comme le souligne la Cour, le nombre d'entreprises bénéficiaires et les montants versés à ce titre sont en effet très faibles et en constante diminution. En outre, compte tenu des observations de la Cour, le ministère de l'agriculture et de la pêche va proposer au secrétariat d'État au budget qu'il y soit mis un terme dans les plus brefs délais.

Le dispositif interministériel destiné à aider les investissements commerciaux d'opérateurs laitiers souhaitant développer leur notoriété sur des marchés des pays tiers fait l'objet d'une réflexion entre les ministères concernés afin de garantir sa compatibilité avec la réglementation communautaire.

En ce qui concerne la situation des producteurs du pays de Gex

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a arrêté le 22 juin 1999, en accord avec la CICC, un dispositif au terme duquel :

- la quantité de lait produite excédant le contingent spécifique de 22.600 tonnes non comptabilisé dans le système des quotas laitiers, couvert par des accords internationaux antérieurs à la Communauté en application de l'article 307 du Traité instituant la Communauté

européenne, est prise en compte dans la comptabilisation de la collecte déclarée par la France.

- un plan pluriannuel d'attributions de quantités de référence laitières aux producteurs pour la quantité produite au-delà du contingent de 22.600 tonnes est engagé dans le cadre des avancées obtenues à la suite des accords de Berlin.

- parallèlement, l'intégration des producteurs et des acheteurs dans l'organisation administrative des quotas laitiers est réalisée.

Par ailleurs, aucune restitution n'a été payée pour le lait sous contingent franco-suisse collecté par les Laiteries Réunies de Genève et couvert par les accords internationaux.

ONIVINS

Coûts de la politique suivie

L'existence, jusqu'au 31 décembre 1999, de deux organismes juridiquement distincts, la SAV et l'ONIVINS, n'empêchait nullement les administrations de tutelle de connaître l'effort public global en faveur de la filière.

Même si du fait de cette situation, l'activité de la SAV ne pouvait être retracée en détail dans les comptes de l'ONIVINS, l'ensemble des éléments comptables de sa gestion était connu de son Conseil d'administration, du directeur de l'ONIVINS Commissaire du gouvernement et des administrations de tutelle. L'intégration de la SAV au sein de l'ONIVINS depuis le 1^{er} janvier 2000 a eu pour effet d'assurer une transparence totale des opérations qui lui étaient précédemment confiées.

Contrôles des aides communautaires

- ◆ Sur la poursuite et la sanction des infractions aux aides européennes.

Il convient de préciser d'une manière générale que la récupération des sommes reconnues indûment perçues lors de contrôles s'opère le plus souvent en dehors de toute procédure contentieuse dès l'émission d'un ordre de reversement.

S'agissant des exemples donnés par la Cour, il est souligné, pour le premier dossier, que l'ONIVINS a présenté une défense au fond s'appuyant sur les procès-verbaux de constatations du corps de contrôle. Toutefois, dans son appréciation souveraine, la juridiction administrative a jugé ces éléments comme insuffisants. En outre, la Cour reproche à l'ONIVINS son absence lors de l'audience. A cet égard, il est rappelé que la procédure devant les juridictions administratives est essentiellement écrite et que les audiences présentent un caractère formel.

Pour le second dossier, il doit être précisé qu'une analyse complémentaire conduite par différents services, à savoir la Direction générale des douanes et des droits indirects, la Commission interministérielle de coordination des contrôles et l'ONIVINS, a été nécessaire postérieurement aux premières évaluations de la somme de 17 millions de francs mentionnée dans le rapport de la Cour. De cette analyse, il résulte un chiffre définitif d'un montant indûment perçu de 2,5 millions de francs compte tenu des conséquences des pratiques interdites sur le droit à l'aide et de la détermination des quantités en cause. Cette somme est en cours de recouvrement.

Par ailleurs, le ministère de l'économie et des finances et de l'industrie compétent en la matière après avis d'une commission inter-administrative dite « des irrégularités », a effectué la communication de ce dossier aux autorités européennes en mentionnant que le montant restait à déterminer en raison de la nécessité d'analyses complémentaires. Celui-ci étant désormais établi, une nouvelle communication sera réalisée auprès des instances communautaires.

◆ *Sur la remarque de la Cour relative à la constitution de partie civile.*

Il faut remarquer que jusqu'à une période récente, la question de l'intérêt, dans l'optique de recouvrement des aides versées indûment, d'une constitution des offices comme partie civile ne s'était jamais posée. A la lumière de certains cas d'espèce, une position de principe a été prise au niveau des instances interministérielles en 1998 afin que les offices se portent désormais régulièrement partie civile, dès lors qu'ils ont connaissance des instances en cours.

Les aides nationales

◆ *Sur les montants concernés.*

La Cour relève un montant de 4,7 milliards de francs d'aides nationales s'ajoutant aux actions communautaires. Si sur la période du contrôle, le nombre d'aides paraît élevé (35 au total), il faut rappeler que l'essentiel des crédits soit environ 3,5 milliards de francs s'est concentré sur l'aide à la restructuration du vignoble, pour plus de la moitié des crédits concernés, et sur les mesures exceptionnelles en faveur des producteurs de vins de table pour 957 millions ainsi que sur les contrats de plan. Ces aides ont été décidées dans le cadre de procédures interministérielles.

◆ *Sur les actions de promotion.*

La Cour s'interroge sur les honoraires versés à la SOPEXA qui peuvent s'élever à 15 % de la dépense. Il faut considérer que ce pourcentage n'est pas hors de proportion avec les normes en vigueur lors de campagnes de communication privées. Par ailleurs, les prestations de la SOPEXA intègrent souvent des actions de relations publiques pour lesquelles les frais de personnel, et partant les honoraires sont généralement élevés. Ceci explique que des opérations sur des marchés éloignés, et notamment l'Amérique du Nord, puissent donner lieu à des honoraires pouvant représenter le tiers du coût global de l'opération, notamment dans certaines situations de crise.

Dans un contexte de développement accéléré des échanges mondiaux ces dix dernières années, surtout au profit des pays tiers, et étant donnée la place de premier plan qu'occupe le secteur vitivinicole au sein du commerce extérieur, les pouvoirs publics ont demandé en 1996 à la SOPEXA qui dispose d'une expertise unique et d'un réseau mondial, d'étudier l'offre des vins français et de définir des stratégies de communication collective sur les marchés extérieurs.

Ce travail a permis d'établir le constat de l'atomisation de l'offre française composée de nombreuses petites et moyennes entreprises dont la taille et les moyens financiers ne leur permettent pas des campagnes de promotion importantes sur tous leurs marchés d'exportation, et ce notamment vers les destinations les plus lointaines. Les pouvoirs publics ont donc fait le choix d'un regroupement des forces et des moyens à travers l'interlocuteur de référence que constituait la SOPEXA. La meilleure connaissance qu'ont aujourd'hui les entreprises des marchés mondiaux va permettre progressivement une inflexion du dispositif de promotion des vins qui passera notamment par un recours partiel à d'autres prestataires.

Réponse de la Directrice de l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers

Sur les contrôles en général et ceux concernant la gestion des quotas laitiers en particulier :

L'ONILAIT ne considère pas qu'il s'est montré particulièrement indulgent : ainsi, dans le cadre de l'article 52 de la loi 90-85 du 23 janvier 1990, qui permet de sanctionner tout manquement aux règles de gestion des quotas par les acheteurs de lait (sanctions se traduisant par des amendes administratives), en complément des redressements de prélèvement supplémentaire qu'il peut infliger en application directe de la réglementation communautaire, l'Office a présenté devant la Commission de Conciliation des Litiges créée à cet effet (de 1990 à mars 2000), 248 dossiers d'infractions qui ont conduit à infliger pour plus de 36 millions de francs d'amendes administratives. Parallèlement, l'Office, sur la période 1989-1998, a procédé à 235 redressements de prélèvement supplémentaire la suite des contrôles, pour plus de 185 millions de Francs de prélèvements supplémentaires réclamés aux acheteurs de lait, ce qui correspond à plus de 10 % du total des prélèvements mis en recouvrement.

S'agissant du contrôle des transports de lait :

Le processus législatif, nécessaire pour habilitier le corps de contrôle de l'ONILAIT vient d'être engagé. L'ONILAIT a d'ores et déjà pratiqué 90 contrôles au cours de la campagne 1999/2000, et envisage de réaliser environ 2 200 contrôles de ce type en 2000/2001.

Concernant le contrôle des bordereaux de ramassage :

Les dispositions réglementaires en matière de contrôle de la collecte étaient bien mises en œuvre par l'ONILAIT et les autres organismes de contrôle, sur la base de tous les documents et éléments de comptabilité matière ou commerciale disponibles chez les acheteurs. A partir du 21 juillet 1998, le SGCI a précisé les documents qui devaient être conservés au titre de « documents d'accompagnement individualisant la livraison » visés par le

règlement CEE 536/93 dans son article 7 ; de ce fait, les premiers contrôles réalisés sur la base de ces documents ont eu lieu au cours de la campagne 1999/2000.

Concernant la gestion des restitutions à l'exportation :

L'ONILAIT met en œuvre le traitement des dossiers de gestion des restitutions selon un respect rigoureux des règlements européens ; cette rigueur est confortée par le caractère extrêmement limité des observations faites par les contrôles des différentes instances européennes, depuis de très nombreuses années.

Sur les sanctions administratives consécutives aux contrôles physiques au moment de l'exportation (article 11 du règlement CEE 3665/87) :

Il convient de préciser que la grande majorité des irrégularités relevées par les services douaniers sont inférieures à 60 euros.

S'agissant des deux cas d'avances non régularisées à la date des investigations de la Cour :

L'ONILAIT, tout en rappelant qu'il traite environ 12 000 dossiers d'avances sur restitutions par an, tient à réaffirmer que la gestion de ces dossiers a suivi un cours parfaitement réglementaire : les avances ont été versées sous constitution d'une caution de garantie de 115 %. A l'échéance de présentation des pièces par les opérateurs, l'ONILAIT a appliqué les dispositions réglementaires. Pour le dossier de 2,2 MF, la totalité des avances octroyées a été récupérée, en partie par appréhension de la caution bancaire, décision par ailleurs contestée par l'opérateur devant le tribunal administratif. Pour les exportations vers l'Egypte, la difficulté – classique sur ce type de destination – consistait à obtenir des preuves d'arrivée à destination satisfaisantes. De nombreuses démarches (enquête auprès du poste d'expansion économique au Caire, puis auprès d'une société de surveillance et de contrôle agréée, enquête de la DNRED, attestation de l'Ambassade de France en Egypte), ont permis de conclure à la régularisation de ce dossier. La caution bancaire a de ce fait été libérée depuis plusieurs mois.

Enfin, s'agissant de la zone franche du Pays de Gex :

Il est réaffirmé qu'aucune restitution n'a jamais été payée pour le lait liquide collecté par les Laiteries réunies de Genève ; et que le plan de régularisation proposé par le ministère de l'Agriculture, et accepté par la Commission interministérielle de coordination des contrôles en juin 1999, est bien en cours de déploiement, selon les modalités retenues, à savoir :

- *d'une part, les volumes en cause sont comptabilisés dans la collecte totale de la France depuis la campagne 1999/2000, les producteurs et les acheteurs étant intégrés à l'organisation administrative de gestion des quotas laitiers à partir de la campagne 2000/2001 ;*
- *d'autre part, un plan pluriannuel d'attribution de quantités de référence est engagé dès la campagne en cours 2000/2001 : une première attribution substantielle de 8 000 tonnes, représentant de l'ordre de 75 % des besoins totaux, est effectuée dès cette campagne.*

2

Les dépenses d'assistance technique du Fonds social européen

La Cour détient, conjointement avec la Cour des comptes européenne, une mission de contrôle de l'utilisation des fonds européens. Après avoir porté son attention sur l'articulation entre le Fonds social européen et le fascicule budgétaire du ministère de l'emploi et de la solidarité (rapport public 1999), la Juridiction a analysé les dépenses d'assistance technique incluses dans ce fonds. Sur la période 1994-1999, ces dépenses ont été programmées pour 1,025 milliards de francs (157,7 millions d'euros), soit près de 3 % du total des crédits du fonds social européen destinés à la France

A l'occasion de ce contrôle, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'association RACINE (Réseau d'appui et de capitalisation des innovations européennes), chargée d'une partie de l'assistance technique nationale. Cet organisme a fait l'objet en 1998 d'un contrôle de la Commission des communautés européennes.

La présente insertion a pour objet d'exposer les principaux résultats de cet examen.

Créé par le traité de Rome en 1957 (actuels articles 146 et suivants), le Fonds social européen (FSE) est le plus ancien des fonds structurels européens. Il a pour objet de promouvoir « à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs » et a fait l'objet de plusieurs réformes depuis l'origine. Au cours de la période 1994-1999, le FSE a représenté 11% du budget communautaire, soit un tiers des dépenses allouées aux fonds structurels. La France est le quatrième bénéficiaire de ce fonds après l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie.

Parmi les objectifs communautaires auxquels sont censés concourir les fonds structurels¹⁷⁷, la plus grande partie (52 %) des dépenses du FSE en France est orientée vers l'objectif 3 qui vise à « combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du marché du travail » et à « promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail ». Dans son rapport précédent, la Cour a montré que cette concentration des crédits sur un objectif particulier est allée de pair avec une grande dispersion des acteurs concernés, ce qui a considérablement alourdi la gestion des dispositifs. C'est pourquoi elle a examiné de façon détaillée les dépenses relatives à l'assistance technique du FSE, qui ont fait l'objet d'une tentative de rationalisation à cet égard au cours des dernières années.

Il ressort de cet examen que l'organisation de l'assistance technique est marquée par une grande complexité malgré des tentatives de rationalisation. Parmi ces dernières, la création d'une association appelée « RACINE », chargée de gérer une partie importante de l'assistance technique nationale, a abouti à des résultats perfectibles.

I. – L'organisation de l'assistance technique du FSE

A. – Des dépenses strictement encadrées par les normes communautaires

1. – Les objectifs

L'assistance technique a pour objectif de faciliter la tâche des organismes publics ou privés gestionnaires des fonds structurels européens dans chaque État membre. Elle est l'une des rubriques obligatoirement contenues dans les programmes faisant l'objet d'un cofinancement par les fonds structurels européens. Son objectif est, plus précisément, de renforcer la qualité et d'accélérer la cohérence des interventions des fonds afin d'assurer leur utilisation effective et optimale. A cet effet, l'assistance technique peut recouvrir une gamme

¹⁷⁷ Cf. Rapport public de 1999, pp. 101 et suivantes.

très large de dépenses, détaillée à l'article 5.2 du règlement cadre du 20 juillet 1993¹⁷⁸ :

- mesures de préparation des interventions ;
- appréciation (ex ante) des interventions ;
- suivi de la mise en œuvre ;
- évaluation ex post des actions ;
- projets pilotes et de démonstration ;
- actions de soutien à la gestion des programmes, à leur publicité et à la communication sur ces programmes ;
- échange d'expériences (Commission et États membres ou États membres entre eux) ;
- réalisation d'études sectorielles horizontales.

Les crédits d'assistance technique ont, par exemple, permis de financer des postes d'agents contractuels chargés du suivi des programmes européens depuis la naissance des projets, jusqu'à l'animation et à l'évaluation des dossiers. Ces agents sont le plus souvent placés auprès des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), mais peuvent également exercer leurs activités au sein des préfectures de région (secrétariat général à l'action régionale - SGAR) ou des conseils régionaux.

Les acteurs et utilisateurs de l'assistance technique sont nombreux :

- les **autorités nationales, régionales ou locales ainsi que tous les organismes impliqués dans la mise en œuvre des fonds**. Le but est d'améliorer les capacités administratives et techniques de ces différents acteurs lors de leur participation aux différentes phases de la programmation des interventions structurelles ;
- la **Commission européenne**. Celle-ci dispose de montants qu'elle peut utiliser librement afin d'assurer le bon fonctionnement des fonds structurels, en dehors des documents ayant fait l'objet d'une négociation avec les États-membres (cadres communautaires

¹⁷⁸ Règlement CEE n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement CEE n° 2052/88 concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination des interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et autres instruments financiers existants.

d'appui -CCA- et documents uniques de programmation -DOCUP). La Commission peut ainsi financer des études et des dépenses d'assistance technique à concurrence de 0,3 % du montant de chacun des fonds structurels ; elle a, en outre, la faculté de contribuer à des actions de préparation, d'appréciation, de suivi et d'évaluation des fonds structurels dans la limite de 0,5 % du montant de ces derniers¹⁷⁹.

2. – Les modalités de gestion

Les modalités de gestion de l'assistance technique sont définies par les textes communautaires. Toutefois, elles sont adaptables en fonction des contraintes et choix administratifs nationaux. Parmi les possibilités offertes par la réglementation, les autorités françaises ont choisi la gestion par document unique de programmation (DOCUP). Cette procédure, mise en place à partir de 1994, apparaît, en effet, comme la plus simple et la plus rapide. A chaque objectif communautaire correspond un ou plusieurs DOCUP comportant des mesures d'assistance technique.

Les objectifs 1, 2 et 5b, qui concernent des régions en difficulté ou rurales (Cf. tableau ci-dessous), font l'objet d'une gestion au niveau régional (par le préfet de région). En revanche, les objectifs 3 et 4, qui couvrent l'ensemble du territoire, sont gérés au niveau national (ministère de l'emploi et de la solidarité, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

Le tableau de la page suivante résume les dépenses d'assistance technique prévues par ces documents pour la période 1994-1999.

Les montants indiqués n'ont pas été entièrement consommés. En effet, au cours de la période 1994-1998¹⁸⁰, seuls 49,2 millions d'ECU ont été utilisés. Les raisons de cette sous-consommation tiennent à divers facteurs ponctuels : caractère tardif de l'adoption des programmes, suspension des versements de l'ensemble des crédits FSE par la Commission en 1996 à la suite d'une utilisation erronée par les autorités françaises. Mais elles sont également liées à des causes structurelles et notamment aux défauts de l'organisation

¹⁷⁹ Cette faculté a été ouverte à la Commission par l'article 6 §1 du règlement de coordination n° 2082/93 du Conseil.

¹⁸⁰ A la date de parution de ce rapport, les données relatives à 1999 n'étaient pas disponibles auprès de la DGEFP.

administrative et budgétaire des administrations chargées de la gestion de ces crédits.

En millions d'euros (ECU jusqu'au 31 décembre 1998)	Montant des concours FSE	Montant assistance technique	Part des dépenses d'assistance technique dans le total
DOCUP objectif 1 : développement et ajustement structurel des régions en retard de développement	606,7	7,45	1 %
DOCUP objectif 2 : reconversion des régions, régions frontalières gravement affectées par le déclin industriel	705,16	16,19	2 %
DOCUP objectif 3 : combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du marché du travail ; promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail	3 162,0	70,38	2,2 %
DOCUP objectif 4 : faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production	653,4	54,601	8 %
DOCUP objectif 5 : promotion du développement rural en facilitant le développement de l'ajustement structurel	330,0	9,114	3 %
Total	5 457,26	157,735	2,89 %

B. – Une organisation administrative et budgétaire complexe aboutissant à des dysfonctionnements importants

1. – Un circuit financier complexe débouchant sur de faibles taux d'utilisation des crédits

Les crédits FSE d'assistance technique suivent le circuit budgétaire des fonds de concours. Sur la période contrôlée, la Cour a recensé jusqu'à dix fonds de concours pouvant recevoir des crédits communautaires au titre du FSE. Quatre d'entre eux ont été supprimés en 1996 afin de favoriser les regroupements et de faciliter le suivi. Toutefois, cette logique de d'amélioration du suivi des crédits n'a pas

été menée jusqu'à son terme. En effet, certaines lignes de fonds de concours destinées à recevoir des crédits d'assistance technique spécifiques à certaines actions demeurent non utilisées ou faiblement utilisées. Ainsi, le chapitre 34-94 « Statistiques et études générales », dont la gestion est assurée par la direction de l'animation, de la recherche, de l'étude, de l'évaluation et des statistiques (DARES), est abondé en crédits d'État et en crédits de fonds de concours d'origine communautaire. Son article 11 § 60 « Actions et évaluations du fonds social européen » est plus particulièrement destiné à être alimenté en crédits européens. Constatant « l'existence au chapitre 34-94 d'un fonds de concours inactif depuis plusieurs exercices », le ministère chargé du Budget a demandé au ministère de l'Emploi et de la solidarité d'utiliser cette ligne budgétaire par un courrier en date du 11 mars 1998.

Ce circuit budgétaire complexe débouche sur des taux de consommation des crédits particulièrement faibles. L'exemple du chapitre budgétaire 37-61 est particulièrement révélateur à cet égard. Ce chapitre - « services déconcentrés, commissions, comités, rémunération des stagiaires » - a été remodelé en 1996 afin d'améliorer le suivi des concours communautaires. A cet effet, il a été créé un article 12 « services déconcentrés, concours FSE », uniquement alimenté par des fonds de concours européens. Cette ligne couvre l'ensemble des dépenses d'assistance technique gérées par les services déconcentrés de l'État. Son utilisation durant la période 1996-1998 a évolué de la façon suivante :

(en francs)

	1996	1997	1998
Crédits ouverts	133 841 563	75 601 236	207 030 601
Reports	14 865 586	97 384 348	95 370 244
Crédits consommés	35 407 215	76 785 278	82 397 716
<u>Crédits consommés</u> Crédits ouverts + reports	24 %	45 %	27 %

Le faible taux de consommation de ces crédits est révélateur d'un dysfonctionnement important dans l'exécution et le suivi des dépenses relatives à l'assistance technique.

2. – Les dysfonctionnements dans la gestion des fonds communautaires : l'exemple de la régionalisation de l'informatique du FSE

La gestion des chapitres successifs relatifs aux « dépenses informatiques, bureautiques et télématiques » (chapitre 34-95, art.11 de 1994 à 1996 ; article 10 en 1997 ; chapitre 34-98, art. 81 en 1998) s'est caractérisée par des dysfonctionnements importants.

Le projet de régionalisation de l'informatique du FSE financé par la Commission européenne a été lancé en 1992. Il avait pour objet d'informatiser les procédures administratives relatives au FSE au niveau régional afin d'améliorer la gestion des programmes opérationnels. L'opération, d'un montant initial de 16 851 358 F, était prévue sur une période de deux ans et devait être terminée au plus tard le 31 décembre 1994. En réalité, elle a été conduite sur une période beaucoup plus longue et le déploiement du système informatique n'a été achevé qu'au mois de décembre 1998. Au surplus, un financement complémentaire de 2 258 000 F (342 150 euros) a dû être demandé à la Commission au cours de cette même année. Les fonds mobilisés sont d'origines diverses : outre les financements communautaires prévus, d'autres financements européens ont été rattachés dans des conditions d'une grande complexité. Par ailleurs, la lenteur des opérations a donné lieu à des reports de crédits d'année en année¹⁸¹. Longtemps supérieurs à 8 MF, ces reports n'ont décréu qu'à partir de 1997.

Le montant des crédits ainsi mis en œuvre apparaît particulièrement important au regard des résultats obtenus. Au 31 décembre 1999, le coût de cette opération s'élevait à 18 275 675,71 F. Or, à cette date, le système informatique n'était toujours pas pleinement opérationnel dans toutes les régions, 6 d'entre elles n'ayant pas été en mesure de l'utiliser pour appeler la deuxième avance de crédits au titre de 1999 ainsi que pour procéder à la reprise des dossiers.

¹⁸¹ Reports chapitre 34-95 (1994-1997) et 34-98 (1998)

Date de l'arrêté de report	Montants (francs)	Ligne budgétaire
5/08/1994	8 867 913	34-95 10 60
5/05/1995	8 867 913	34-95
19/01/1996	8 447 913	34-95 11
07/03/1997	7 149 686	34-95 10
05/06/1998	4 736 560	34-98 81

Source : DGEFP

Cette opération illustre la complexité des procédures budgétaires mises en œuvre pour utiliser les fonds européens : financements disparates, ordonnancements complexes, suivi des crédits insuffisant. Au total, cette complication apparaît aussi inutile que nuisible et débouche sur un mauvais fonctionnement de l'action administrative.

3. – De fortes disparités régionales

La Cour a effectué un contrôle de l'utilisation en 1996 des crédits d'assistance technique des services déconcentrés (chapitre budgétaire 37-61, art. 12) dans chacune des régions.

Ses investigations ont permis de mettre en évidence la grande disparité des objectifs des régions en matière d'assistance technique. La part de cette dernière varie, pour chaque objectif, de 1 % à 8 % des crédits alloués au titre du FSE. Une grande hétérogénéité prévaut également en matière de consommation de crédits : alors que certaines régions affichent des taux de consommation élevés, attestant d'un fonctionnement satisfaisant des procédures, d'autres ne parviennent à en consommer qu'une faible fraction (26 % pour les Pays de Loire, par exemple, alors que la moyenne nationale s'élève à 52 %). Il convient cependant de noter qu'aucune corrélation nette n'est apparue entre le montant des dépenses d'assistance technique et le taux de consommation des crédits FSE, ce qui souligne les incertitudes relatives à l'efficacité de ces dépenses. Enfin, les irrégularités relevées sont nombreuses : conventions rétroactives de l'État avec des organismes chargés des opérations d'assistance technique qui ne sont pas nécessairement expliquées par l'indisponibilité des crédits, erreurs d'imputation quant aux objectifs, irrégularités au regard des règles des marchés publics, absence de pièces justificatives à l'appui de certains mandats.

Au total, l'utilisation des crédits d'assistance technique reste marquée par de nombreuses difficultés qui se manifestent par une sous-utilisation durable des crédits ouverts ainsi que par des irrégularités largement liées à un déficit d'information des utilisateurs de l'assistance technique quant aux règles et à la doctrine de son emploi.

II. – La gestion de l'association RACINE

A. – Une association relais de l'administration disposant de moyens très importants

L'association RACINE a été créée en 1992 à l'initiative notamment du ministère chargé du travail et des partenaires sociaux. Cette origine se traduit dans la composition de son conseil d'administration qui réunit en trois collèges des représentants des institutions publiques¹⁸², des partenaires sociaux ainsi que des institutions et personnes qualifiées¹⁸³.

Le statut de l'association RACINE lui confère des compétences étendues qui comprennent :

- l'assistance aux pouvoirs publics dans la mise en œuvre des programmes européens ;
- l'accompagnement des projets nationaux innovants ;
- l'appui à la construction et au déroulement des projets transnationaux.

A l'appui de ces missions, cette association a reçu des moyens particulièrement importants qui lui confèrent une place privilégiée parmi les organismes gérant les fonds de l'assistance technique. La Cour a notamment relevé :

- le quadruplement du personnel depuis la création de l'association (26 personnes en 1999, dont 7 mises à la disposition du ministère de l'emploi et de la solidarité) ;
- l'augmentation de 48,20 % du budget entre 1993 et 1999 (celui-ci s'élève à 17 927 000 francs - 2 732 953,53 euros - au cours de cette dernière année) ;

¹⁸² Un représentant du ministère de l'emploi et de la solidarité, un représentant du ministère des affaires étrangères, un représentant du ministère de l'agriculture, un représentant du ministère chargé des droits de la femme, un représentant du ministère de l'éducation nationale et un représentant du ministère de l'industrie.

¹⁸³ Ce troisième collège comprend : trois représentants des organismes consulaires, un représentant de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et un représentant de la Fédération des organismes de formation professionnelle (FFP).

- la globalisation depuis 1996 de la subvention FSE dont elle bénéficie, ce qui lui permet d'opérer des glissements d'un programme à l'autre et d'utiliser sans limite et sans contrainte les fonds affectés à chaque programme ;
- le changement des modalités de paiement dans la convention 1998-1999 qui prévoit le versement total de la subvention en cours d'année, ce qui apporte à RACINE un confort de trésorerie appréciable.

RACINE est donc l'un des relais privilégiés de l'État au titre de l'assistance technique du FSE. Toutefois, son rôle excède largement le cadre du seul FSE et s'étend à divers programmes communautaires : les programmes de la « Task Force » ressources humaines et LEONARDO, placés sous l'égide de la direction générale XXII de la Commission (devenue pour l'essentiel la DG Education & Culture), ainsi que certaines activités du programme PHARE.

B. – Une allocation des moyens contestable

A plusieurs reprises ces dernières années, la Cour a fait part aux autorités de tutelle de RACINE de ses réserves sur l'utilisation du personnel de cette association. Elle a regretté dès 1995 la formule consistant pour RACINE à mettre en permanence une partie non négligeable de ses effectifs (plus de 25 % en 1999) à la disposition du ministère de l'emploi et de la solidarité (département FSE). Par ce procédé, RACINE supplée en effet aux insuffisances des crédits nationaux dans une administration centrale, ce qui va bien au-delà de « l'assistance aux pouvoirs publics dans la mise en œuvre des crédits européens » prévue par les statuts de l'association.

L'essentiel de l'activité de RACINE est, par ailleurs, concentré sur les programmes d'initiative communautaire (PIC) Adapt et Emploi. Ainsi, RACINE a consacré de 1995 à 1998, 59 % des fonds reçus aux PIC, 6 % seulement étant utilisés au profit de l'objectif 3 et 8,6 % au profit de l'objectif 4. Or, les crédits prévus pour les deux PIC ne représentent que 19 % des crédits d'assistance technique gérés au niveau national¹⁸⁴. Les difficultés importantes rencontrées dans la mise en œuvre des crédits de l'objectif 4, qui ont conduit à leur sous-utilisation massive, laissent à penser qu'une meilleure répartition des

¹⁸⁴ L'assistance technique gérée au niveau national se rapporte aux objectifs 3 et 4 ainsi qu'aux PIC Adapt et Emploi.

actions de RACINE entre les différents objectifs communautaires lui aurait permis de jouer de façon plus efficace son rôle d'appui aux administrations. Dans ce domaine, la responsabilité de RACINE ne peut se distinguer de celle du département FSE, la priorité accordée aux PIC ayant recueilli l'accord de ce dernier.

Enfin, RACINE a mis en place en 1997 une activité de « veille stratégique ». Cette fonction doit permettre d'examiner l'intérêt des programmes communautaires en matière d'emploi et de formation professionnelle et de fournir sous forme de notes, des instruments pour l'action à partir des enseignements tirés de la capitalisation des projets. La DGEFP n'a pas été en mesure de fournir d'éléments sur la nécessité et le contenu précis de cette activité. Si l'on s'en tient, par ailleurs, aux précisions apportées par le rapport d'activité de l'association, le bilan de cette fonction apparaît mince. Ainsi, en 1998, les travaux en matière de « veille stratégique » ont porté sur deux chantiers qui ont été abandonnés ainsi que deux autres chantiers destinés à la formation d'experts originaires de pays tiers.



Les dépenses d'assistance technique du FSE sont représentatives des difficultés rencontrées par l'administration dans l'utilisation des fonds communautaires. A la complexité de certaines réglementations européennes s'est en effet ajoutée une complication souvent inutile des circuits financiers nationaux. Ceux-ci se caractérisent par la grande dispersion des acteurs et la multiplicité des procédures budgétaires. Il en résulte une dilution des responsabilités et des difficultés de suivi de l'utilisation des crédits qui conduisent, bien souvent, à une sous utilisation des opportunités et moyens offerts par les fonds communautaires.

Au total, les critiques faites par la Cour aux circuits budgétaires des crédits du Fonds social européen, dans son rapport public de 1999, peuvent être largement transposées à l'assistance technique apportée aux organismes gestionnaires nationaux du Fonds social européen.

*Réponse du Ministre de l'Economie, des finances
et de l'industrie*

Le projet d'insertion concernant l'assistance technique du Fonds social européen n'appelle pas de remarque particulière en dehors de la précision qui suit.

En effet, la Cour regrette la complexité des procédures budgétaires mises en œuvre pour l'utilisation des fonds européens.

Même si l'on ne peut qu'abonder dans le sens de la Cour concernant ce point, il convient néanmoins de signaler que, de manière récurrente ainsi que dans le cadre de la nouvelle programmation des fonds communautaires pour la période 2000-2006, la direction du budget s'attache à les rationaliser en collaboration avec les ministères concernés. Le regroupement des fonds de concours constitue, à ce titre, une préoccupation constante qui conduit à examiner chaque année les possibilités offertes en la matière.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

L'organisation de l'assistance technique du FSE

Des dépenses strictement encadrées par des normes communautaires

Les objectifs

La Cour relève que les crédits d'assistance technique ont permis le financement de postes de contractuels chargés du suivi des programmes européens. Il convient d'ajouter que ces agents sont non seulement placés auprès des DRTEFP, des SGAR et des Conseils régionaux, mais également au sein des DRIRE et du ministère chargé de l'Industrie (personnels relevant de l'assistance technique objectif 4).

Les modalités de gestion

La Cour fait état de la consommation des crédits de l'assistance technique. Si la consommation de ces crédits est de l'ordre de 31% jusqu'en 1998 pour les DOCUP des objectifs 1 à 5b, on ne peut encore estimer sur la durée totale des programmes la consommation finale. L'estimation réaliste de la consommation des crédits de l'assistance technique des PIC est ainsi de près de 100% d'ici la fin de programmation.

La consommation modeste de l'assistance technique sur les objectifs tient en grande partie aux difficultés de mobiliser des contreparties publiques suffisantes en particulier pour le recrutement de personnels et aux obstacles posés au recrutement de personnels sur support associatif. Des réflexions sont à l'heure actuelle en cours pour optimiser le recours aux crédits d'assistance technique pour recruter des personnels dans le respect des règles françaises et communautaires et trouver des solutions pour améliorer la situation souvent précaire de ces personnels.

Au titre des objectifs 3 et 4, les enveloppes allouées au titre de l'assistance technique ont parfois été surévaluées ou n'ont pu être utilisées, ce qui a justifié le transfert de ces crédits vers des actions opérationnelles des DOCUP. Il s'agit là d'une adaptation de la programmation en fonction des besoins nationaux.

Il faut noter par ailleurs que la consommation des crédits FSE de l'assistance technique a été en partie décalée vers la fin de la programmation pour le financement des évaluations.

Une organisation administrative et budgétaire complexe aboutissant à des dysfonctionnements importants

Un circuit financier complexe débouchant sur de faibles taux d'utilisation des crédits

La Cour des comptes impute les faibles taux de consommation de crédits au circuit budgétaire utilisé pour le rattachement des crédits FSE.

Elle considère que le travail de regroupement de ces fonds afin de faciliter le suivi des crédits n'a pas été mené jusqu'à son terme. Or, ce travail de rationalisation dans les codes de fonds de concours créés en début de programmation est effectué chaque année par le ministère en relation avec la direction du budget. A ce titre, trois fonds de concours destinés à recevoir des crédits communautaires au titre du FSE et s'avérant peu utilisés seront supprimés en 2001.

Concernant le fonds de concours « statistiques et études », il est important de préciser que contrairement à ce que la Cour relève, la lettre de la direction du budget du 11 mars 98 n'avait pas pour objectif de demander au ministère de ne pas laisser inutilisé ce fonds. Elle faisait suite à une demande du ministère (novembre 97) de modifier l'imputation du fonds de concours 36.1.4.830 « participation européenne au financement des structures d'accueil pour les jeunes » afin de pouvoir accueillir sur le chapitre 34-94 des crédits d'études destinés à la DIIJ. A la suite de cette demande, la direction du budget a accepté de modifier le libellé du fonds de concours « statistiques et études » permettant le rattachement en février 1998 des crédits d'études au bénéfice de la DIIJ pour un montant de 127 000 F. Dans d'autre cas, les crédits FSE non rattachés sur les codes fonds de concours peu utilisés ont été rattachés sur les codes de fonds de

concours alimentant les principaux chapitres d'intervention des ministères concernés et du département FSE.

Des contraintes communautaires liées au rythme d'arrivée des crédits sont aussi à l'origine de la faiblesse des consommations. La Cour prend en exemple la faiblesse des consommations des crédits sur le chapitre 37-61 article 12 uniquement alimenté par des fonds de concours européens. Sur ce chapitre, une part importante des crédits est régulièrement rattachée en fin d'année, voire même en début d'année suivante. En 1996, environ 14 MF ont été inscrits sur le chapitre au mois de décembre alors que 9 MF attendus en 96 ne l'ont été qu'au début de l'année 97. Cette arrivée tardive des crédits explique en grande partie le taux de report indiqué par la cour, les services n'étant pas en mesure d'engager ni d'ordonnancer des crédits arrivés tardivement.

Les dysfonctionnements dans la gestion des fonds communautaires : l'exemple de la régionalisation de l'informatique FSE

En ce qui concerne la régionalisation de l'informatique du FSE, la Cour relève que des financements européens d'origine diverse « ont été rattachés dans des conditions d'une grande complexité ».

Cela est le résultat de la procédure normale de préfinancement des concours FSE par un recours à des crédits de la 2^{ème} avance 1997 de l'objectif 3 (coupon n°54 du 19/05/98) à hauteur de 1 963 081 F. Cette somme a été « remboursée » sur ce programme par coupon 98 du 24/08/98. Par ailleurs une somme de 1 024 235 F relative à la 1^{ère} avance 1993 de l'objectif 4 (coupon n°3 du 13/01/93) et une somme de 400 000 F (coupon n°38 du 10/01/94) relative au programme EUROFORM de 1993 ont été utilisés pour préfinancer les crédits attendus au titre de l'informatisation. Ces crédits relatifs à la programmation 1990-1993 ont été justifiés en leur temps auprès de la Commission européenne et sont donc libres d'affectation. Ils alimentent aujourd'hui la trésorerie du département FSE en toute régularité. Les ordonnancements ont donc été effectués selon les règles habituelles de la comptabilité française et les crédits qui y ont été affectés ont fait l'objet d'un suivi rigoureux.

S'il est vrai que l'informatisation de la gestion du FSE s'est effectuée de manière très progressive s'agissant d'une opération à couverture nationale qui relie les données régionales, nationales et communautaires, il convient de noter qu'aujourd'hui le FSE est le

seul fonds structurel disposant d'une application informatique opérationnelle. Cette application va de la gestion des projets aux appels de fonds à la Commission européenne, en passant par le suivi et la gestion des conventions.

Cette application est interfacée au niveau régional avec GBC (Gestion Budgétaire et Comptable), application informatique des services déconcentrés du MES pour l'engagement et l'ordonnancement des dépenses au niveau régional, au niveau national avec SIGMA, application informatique du ministère des Finances, et au niveau communautaire avec la base de données physico-financières communautaire ESFR.

Actuellement l'applicatif FSE est déployé uniquement dans les services déconcentrés régionaux du MES. Une ouverture vers d'autres services est à l'étude, deux options étant envisageables, soit un déploiement en plus grand nombre de l'applicatif sous sa forme actuelle, soit une ouverture plus large via Internet. Ce dernier développement pourrait se faire en parallèle avec l'évolution du logiciel OLIMPE (Successeur d'OLIMPIC) dédié au PIC EQUAL. Cette évolution répondra à deux objectifs, se rapprocher au plus près des opérateurs, mais également permettre aux ministères et autres partenaires d'accéder à l'applicatif.

En 1999, 15 régions sur 21 (auxquelles s'ajoute le niveau national) se sont servies de l'applicatif pour les demandes d'appel de fonds concernant les objectifs nationaux de la programmation 1994-1999. Les six autres régions s'approprient progressivement l'outil informatique. Une formation complémentaire a été dispensée à deux de ces régions pour accélérer l'utilisation de l'application. Des formations au profit des quatre autres sont programmées.

L'objectif pour la programmation 2000-2006 est de couvrir au travers de l'application FSE et d'OLIMPE, l'ensemble des objectifs financés par ce fonds. Le CNASEA a par exemple été mandaté conjointement par la DATAR et le MES pour effectuer une étude spécifique concernant les échanges entre le logiciel PRESAGE de la DATAR et l'application FSE.

De fortes disparités régionales

La Cour des comptes note de fortes disparités régionales dans la consommation des crédits d'assistance technique. Elle indique que l'absence de corrélation entre le montant des dépenses de l'assistance

technique et le taux de consommation des crédits FSE souligne les incertitudes relatives à l'efficacité de ces dépenses. Il faut en effet prendre en compte les difficultés rencontrées régionalement pour le recrutement de personnel d'assistance technique, qui tiennent à l'insuffisance des contreparties publiques éligibles et à l'impossibilité de recruter le personnel nécessaire.

La gestion de l'association RACINE

Une association relais de l'administration disposant de moyens très importants

En ce qui concerne les modalités de paiement de la convention 1998-1999 conclue par le ministère de l'emploi et de la solidarité avec RACINE, le versement total de la subvention en cours d'année répond à une demande du contrôleur financier central, par ailleurs contrôleur financier auprès de l'association, qui souhaitait éviter d'exposer l'association, employeur de personnels d'assistance technique, à des difficultés de trésorerie.

Il est indiqué que le rôle de RACINE excède largement le cadre du seul FSE et qu'il s'étend à d'autres programmes communautaires. Les activités que mène RACINE sur d'autres programmes communautaires sont financées sur d'autres subventions que les crédits FSE, en particulier issus du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS).

Des modes de fonctionnement critiquables

La Cour des comptes impute une part de la responsabilité de la sous-consommation du programme objectif 4 à une insuffisante mobilisation de RACINE dans l'appui à la mise en œuvre du programme.

Il importe de préciser que RACINE n'a été que peu mobilisée pour assurer l'assistance technique du programme objectif 4 car elle ne disposait pas des moyens humains nécessaires pour piloter un programme de l'ampleur de l'objectif 4. L'objectif 4 est un programme d'un montant beaucoup plus important que celui des PIC EMPLOI et ADAPT. Par ailleurs, il est géré par appel à projets permanent alors que les PIC EMPLOI et ADAPT ont donné lieu à deux appels à projets par initiative sur la programmation 1994-1999.

Pour l'objectif 4, le choix a donc été fait de recourir au recrutement de personnels directement intégrés dans les DRTEFP. L'objectif 4 étant un programme intervenant en complément de la politique contractuelle menée par le ministère de l'emploi, ces personnels ont été placés dans l'administration de l'État. Le nombre de personnels recrutés au titre de l'objectif 4 a été fixé à 38 personnes par décision du Premier ministre dont 12 au sein du ministère de l'Industrie (administration centrale et DRIRE), 5 au sein de l'administration centrale du ministère de l'emploi et 21 en région (hors régions objectif 1), à raison d'une personne par DRTEFP.

En revanche, RACINE dispose d'une réelle spécificité pour l'appui à la mise en œuvre des PIC de par son apport en matière de transnationalité, ce qui a justifié une implication très forte de l'association sur ces programmes.

Il est toutefois fait appel à RACINE au titre de l'assistance technique objectif 4 pour des commandes particulières (capitalisation des pratiques des grands réseaux nationaux) et pour la formation des personnels recrutés sur l'assistance technique de l'objectif 4.

En ce qui concerne l'activité « veille stratégique », pour laquelle l'association RACINE bénéficie de financements de la DGEFP, il convient de rappeler que les travaux, entamés en 1997 se sont développés réellement en 1998 et en 1999. Cette activité s'inscrit dans la durée s'agissant de nouveaux programmes dans lesquels RACINE s'investit à la demande du ministère de l'emploi et de la solidarité pour tisser des liens de coopération forts notamment avec les pays de l'Europe de l'Est et de l'Europe orientale. Les différents chantiers font d'ailleurs l'objet d'évaluations internes. Ils répondent bien à l'objectif assigné à l'association de développement de sa fonction recherche et développement.

Ce positionnement de Racine a d'ailleurs été reconnu par le SGCI, et par la Commission européenne qui a accordé à Racine une habilitation lui permettant de signer, sans réserve, des conventions de jumelage avec des États en situation de pré-adhésion à l'Union européenne.

Réponse du Président du conseil d'administration de l'association Racine

Toute organisation peut progresser et une analyse régulière et approfondie de ses modes de fonctionnement peut y contribuer grandement. Mais ici les remarques et les critiques formulées par la Cour à l'encontre de l'association nous semblent, pour la plupart d'entre elles, destinées aux autorités qui l'ont créé et qui la financent. Elles ne traitent donc pas principalement du fonctionnement de l'association mais des décisions de sa tutelle, visées par le contrôle financier. Ainsi, tout ce qui concerne les moyens attribués à RACINE et une large part des modes de fonctionnement soulignés par la Cour, ne font pas partie du champ de décision de l'association.

Depuis sa création, l'association a fait l'objet de plusieurs contrôles, dont celui de la Commission européenne en 1998. Nous avons bien sûr pris en compte, à chaque fois, les remarques qui nous étaient faites à l'issue de ces contrôles. Aucun d'entre eux ne s'est traduit par des observations de nature à remettre en cause les modes de fonctionnement de RACINE. Le rapport de la Commission, adressé au Ministère de l'emploi suite au contrôle réalisé en 1998, a formulé une série de questions, destinées à l'association et à sa tutelle. Ces questions, qui n'avaient pas été abordées lors du contrôle, ont fait l'objet de réponses précises de RACINE qui ont été transmises à la Cour.

La Cour a relevé les moyens dont dispose aujourd'hui l'association. Ces moyens sont la traduction concrète des décisions de ses financeurs ayant toutes fait l'objet de conventions ou de lettres de commande visées par leurs Contrôleurs financiers respectifs.

C'est sur la base des résultats obtenus dans le temps que les commandes passées à l'association ont progressivement augmenté. Le budget et les effectifs ont augmenté de manière correspondante pour honorer ces commandes. Le quadruplement des effectifs initiaux (7 personnes fin 1989) ayant systématiquement fait l'objet de visas préalables, ne fait donc que traduire les demandes croissantes des financeurs de l'association exprimées dans les conventions successives.

La globalisation de la subvention FSE, qui réunit dans une seule convention des financements FSE donnant lieu auparavant à plusieurs conventions, a été réalisée par le ministère de l'emploi et de la solidarité, sur la suggestion du contrôleur financier de l'association. Cette globalisation avait pour objectif de faciliter une vue d'ensemble sur les interventions de RACINE au titre du FSE. L'utilisation du budget correspondant est loin d'être « sans limite et sans contrainte ». Il est au contraire soumis à trois instances de contrôle qui s'exercent en permanence sur RACINE :

- le département FSE du ministère de l'emploi et de la solidarité,*
- les institutions membres du conseil d'administration de RACINE,*
- le Contrôleur financier de l'association. Etant aussi celui du Ministère de l'emploi et de la solidarité il contrôle donc à un double titre la convention relative au FSE.*

Le changement des modalités de paiement de la convention FSE, qui permet désormais le versement d'avances en début de semestre, a été proposé par le Ministère de l'emploi et de la solidarité afin de remédier aux problèmes de trésorerie auxquels l'association avait été confrontée dans ses premières années de fonctionnement.

Les modes de fonctionnement soulignés par la Cour résultent de l'application des conventions qui lient RACINE à ses financeurs. Ils font l'objet d'un contrôle financier régulier. Le Contrôleur, désigné par le Ministère du budget et placé sous son autorité, assiste, depuis la création de l'association, à la plupart des réunions de son Conseil d'administration et de son Assemblée générale.

C'est dans le respect des conventions et des avis de ce contrôle que l'association a procédé à l'augmentation de ses effectifs et à la mise à disposition de personnels auprès du Ministère de l'emploi et de la solidarité (département du FSE et des programmes communautaires) à la demande de celui-ci. Les contrats de travail des intéressés, tous visés au préalable, indiquent explicitement que ces personnels sont « mis à disposition du Département du Fonds Social Européen et des Programmes Communautaires de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle [et que leurs] attributions seront exercées sous l'autorité du Chef de département ».

La concentration de l'activité de RACINE sur les programmes d'initiative communautaire (PIC) ADAPT et EMPLOI est inscrite dans la convention relative au FSE. Cette priorité est fixée par le Ministère de l'emploi et de la solidarité en accord avec le Conseil d'administration de RACINE. En raison de la nature très spécifique des PIC destinés à encourager l'innovation et les pratiques transnationales, il a été considéré que la complexité de ces programmes justifiait une intervention lourde de RACINE reposant sur l'expérience acquise par l'association en matière de suivi, d'animation et de capitalisation de projets européens. En faisant porter 80% de ses journées d'intervention sur ces programmes, l'association satisfait donc à un engagement contractuel négocié avec le Ministère de l'emploi.

Enfin la Cour s'est attachée à l'activité de veille stratégique de l'association, dont les résultats sont à mettre en regard du faible pourcentage du temps de travail consacré par RACINE à ce chantier.

Le chantier « veille stratégique » est lui aussi inclus dans les conventions citées plus haut. Il n'est pas une opération de diversification mais il traduit une volonté d'anticipation sur les pratiques européennes à venir, exprimée à la fois par le ministère de l'emploi et de la solidarité (Comité des études) et par le conseil d'administration de l'association. Il doit être apprécié dans la durée nécessaire à tout chantier de veille pour qu'il puisse porter pleinement ses fruits.

Ce chantier a progressivement atteint son régime de croisière, passant de 1,2% du total des journées d'intervention de RACINE en 1997 à 3,1% en 1998. En 1999 ce chiffre était de 4,1%, et le bilan d'activités de cette année, communiqué à la Cour, peut être considéré comme non négligeable au regard des moyens mobilisés. Cet investissement a induit d'autres effets. A titre d'exemple, RACINE a reçu en 1999, une habilitation du SGCI et de la Commission européenne, l'autorisant à signer, sans réserve, des conventions de jumelage avec des États en situation de pré-adhésion à l'Union européenne.

3

Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le contrôle par la Cour de la gestion des crédits du FEDER en France ¹⁸⁵ s'est déroulé, en 1998 et 1999, dans cinq préfectures de région (à titre principal celles du Nord-Pas-de-Calais, de Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, et à titre complémentaire celles de Bretagne et de Provence-Alpes-Côte d'Azur). La gestion du FEDER est en effet presque entièrement déconcentrée entre les mains des préfets de région (et de leurs secrétaires généraux pour les affaires régionales, les SGAR) qui, compte tenu de certains des errements constatés, ont été parfois rappelés par la Cour à leurs responsabilités personnelles à cet égard.

La Cour a analysé les causes de retards parfois inquiétants dans la programmation des opérations ; elle a examiné les questions d'éligibilité, la sélectivité des opérations aidées et relevé certaines défaillances dans la gestion et les contrôles.

1. – Une programmation excessivement lourde et complexe

La lourdeur des procédures de programmation, qui doit beaucoup à la réglementation européenne, explique en grande partie les retards constatés. Chaque préfet de région doit en effet produire un document unique de programmation (DOCUP) par objectif ou par programme d'initiative communautaire (PIC), l'objectif 2¹⁸⁶ ayant donné lieu, pour sa part, à deux DOCUP (1994-1996 et 1997-

¹⁸⁵ Le FEDER a représenté en 1999 5,5 milliards de rattachements de fonds de concours (au budget du ministère de l'intérieur). Il est l'un des trois grands fonds structurels, avec le Fonds social européen (FSE) et le FEOGA-orientation.

¹⁸⁶ L'objectif 2 vise à la reconversion de régions industrielles en difficultés.

1999)¹⁸⁷. Chaque DOCUP fait l'objet de multiples réunions préparatoires au niveau local et d'itérations successives avec la Commission européenne. Il a fallu consacrer à la programmation des objectifs toute l'année 1994, et six mois de plus pour achever celle des PIC. De toutes ces démarches, il résulte ce qu'un préfet a pu, non sans quelque apparence de raison, qualifier de « cathédrale de papier » : en Rhône-Alpes, le cumul des DOCUP débouche sur la programmation de 40 axes, déclinés en 104 mesures, 247 sous-mesures, tandis que les textes applicables représentent 1 550 pages. Une sous-mesure comporte elle-même un nombre élevé d'opérations élémentaires, souvent des dizaines, parfois des centaines. Il s'ensuit un risque de saupoudrage des crédits dont la Cour a pu relever des exemples dans les régions qu'elle a contrôlées. Pour éviter un engorgement, les SGAR se sont déchargés d'une partie de la tâche sur les préfets de départements et leurs services déconcentrés, sans que les délais s'en trouvent notablement raccourcis.

Dans ses contrôles à venir, la Cour s'attachera à examiner plus avant la justification de procédures aussi lourdes et complexes associant les administrations territoriales, l'État et l'Union européenne. A partir de l'examen de plusieurs opérations - particulièrement de celles, très nombreuses, programmées au titre de l'objectif 5 b (développement rural), souvent modestes et ordinaires - la Cour s'est interrogée tant sur leur caractère « structurel » ou « européen », que sur l'effet d'entraînement qui s'attacherait aux concours financiers de l'Union, les règles européennes disposant que ces concours ne peuvent que s'ajouter à ceux déjà décidés par des intervenants issus de l'État-membre (quel que soit leur statut).

Malgré leur longueur, les délais seraient encore supérieurs si les services de l'État ne bénéficiaient pas de la coopération active des collectivités territoriales qui constituent les dossiers, directement ou par le truchement de relais divers (associations subventionnées, sociétés d'économie mixte, établissements publics). Toutefois, cette coopération a une contrepartie : ces collectivités, en effet, sont fort légitimement à la recherche permanente de financements extérieurs. Certaines sont tentées de tirer parti de l'opportunité que constitue la « sous-traitance » ci-dessus décrite en recourant à des effets de présentation, voire d'habillage, pour faire entrer leurs projets dans le

¹⁸⁷ En Poitou-Charentes, le SGAR a ainsi dû travailler simultanément à six DOCUP (Objectif 2 94-96 ; objectif 2 97-99 ; 5 B ; LEADER, KONVER, plus une participation au programme national RETEX).

cadre d'un DOCUP. Dans ces conditions, la gestion des crédits court le risque de perdre de vue l'essentiel, à savoir une stratégie de développement régional bien déterminée ¹⁸⁸.

La sous-traitance du montage de certains dossiers à des conseils généraux risque aussi d'aboutir à de regrettables confusions d'intérêt. La Cour a ainsi constaté que les services d'un département avaient instruit la demande d'une association satellite, ou même du département lui-même. Dans ce dernier, un syndicat gestionnaire d'installations thermales, bien introduit au conseil général, a bénéficié d'un traitement exceptionnellement favorable, presque tous ses investissements faisant l'objet d'une dotation européenne élevée.

2. – Des règles d'éligibilité peu claires et parfois mal connues

Les règles d'éligibilité au FEDER sont strictes : aucune opération n'est éligible si elle ne s'intègre pas dans un DOCUP et si les dépenses qui s'y rapportent ont été encourues avant le dépôt de la demande de subvention au service gestionnaire localement compétent (le SGAR, en l'espèce). Ceci exclut que le FEDER serve à effectuer des remboursements, comme c'était le cas avant 1989. Or la Cour a encore constaté des exemples de tels remboursements.

En outre, les dépenses susceptibles de financements du FEDER doivent être comptées hors TVA quand le maître d'ouvrage a la possibilité de récupérer la TVA, soit par la voie fiscale, soit par la voie du fonds de compensation de la TVA. Or cette règle est parfois oubliée, ce qui peut aboutir, si la contribution du FEDER est proportionnellement importante, à transgresser les règles concernant la part maximale admise pour cette contribution.

La Cour a d'autre part relevé plusieurs cas de non conformité à la réglementation : contributions à l'achat de matériels roulants, prise en compte de dépenses immobilières inéligibles ¹⁸⁹, comblement de déficit en vue de rétablir l'équilibre financier d'une entreprise. Elle a parfois constaté que ces contributions correspondent, en pratique, à des subventions de fonctionnement, ce que la réglementation européenne exclut.

¹⁸⁸ Il est possible (voir conclusion) qu'avec la reprise générale de l'activité, la multiplication des initiatives locales permette une sélectivité plus grande dans le choix des projets à subventionner.

¹⁸⁹ Les dépenses immobilières ne sont éligibles que si elles s'intègrent dans une opération plus vaste dont elles sont, en quelque sorte, la condition.

Les préfets interrogés ont parfois contesté l'interprétation de la Cour sur l'inéligibilité de dossiers litigieux. Ils ont surtout fait valoir, non sans raison, que l'interprétation des règles communautaires et leur combinaison avec les règles nationales étaient restées trop longtemps imprécises. Le droit applicable, en bien des aspects, est en effet demeuré peu clair jusque dans la deuxième moitié des années 1990. Mais la Cour a relevé qu'en pratique, l'interprétation retenue allait souvent dans le sens d'une prise en charge par le fonds communautaire sans base juridique indiscutable, avec le risque en retour, pour le Trésor français, de devoir reverser à l'Union européenne les fonds dont auraient bénéficié indûment des entreprises ou des collectivités locales.

3. – Des contrôles internes de qualité inégale

La qualité des contrôles internes, enfin, a parfois laissé à désirer. Par exemple, la réglementation communautaire exige, pour la liquidation finale des subventions, un contrôle exhaustif des dépenses exposées par les bénéficiaires, ces dernières étant « justifiées par des factures acquittées ou des pièces comptables de valeur probante équivalente ». Or il résulte des constatations de la Cour qu'un seul des quatorze départements composant les trois régions contrôlées à titre principal avait satisfait entièrement à cette condition de validité des paiements. Dans les autres départements, on se contentait trop volontiers d'états récapitulatifs des dépenses, accompagnées le plus souvent, quand est en cause une collectivité publique, d'un certificat de l'agent comptable.

Les dépenses en cause n'étaient certes pas dépourvues des pièces justificatives appropriées, puisque, quand elle les a demandées, la Cour les a obtenues. Cependant la procédure suivie est critiquable au regard du droit communautaire, et les paiements ainsi irréguliers en la forme. Autorité déconcentrée de gestion, le préfet de région ne peut déléguer à d'autres ni l'instruction des demandes de subvention, ni la certification de la réalité des dépenses.

Par ailleurs, la Cour a relevé des erreurs de liquidation relativement fréquentes, quoique le plus souvent mineures. Notamment, les décomptes présentés à l'appui des demandes de solde mentionnent parfois des dépenses qui ne figuraient pas dans l'arrêté de subvention. Dans ce cas, la subvention doit être réduite aux éléments figurant dans cet arrêté. Tel n'est pas toujours le cas. En outre, il arrive qu'une même dépense soit prise en compte deux fois pour la

même subvention ou - ce qui est plus difficile à déceler - qu'elle soit prise en compte deux fois dans deux opérations différentes subventionnées l'une et l'autre ¹⁹⁰. Il advient enfin, comme on l'a vu, que l'intervention du FEDER soit sollicitée et décidée lorsque l'opération subventionnée est engagée, voire achevée, les crédits européens intervenant alors comme de simples remboursements.

4. – Des administrations gestionnaires insuffisamment équipées

La France dispose, dans les départements et les régions, d'un ensemble très structuré d'administrations territoriales de l'État, travaillant en réseau autour des préfets, rompues à la gestion et au contrôle et ayant une connaissance approfondie de leurs circonscriptions et de leurs partenaires (entreprises, collectivités locales). C'est un atout important au sein de l'Union, pour bien utiliser les dotations de celle-ci. Encore faut-il que le dispositif français, historiquement marqué par la suprématie du département et le grand nombre des directions locales des ministères, s'adapte à une action communautaire qui exige une forte cohérence et privilégie l'échelon régional.

A cet égard, la faiblesse des contrôles internes à l'époque des opérations vérifiées renvoie à celle des administrations gestionnaires, les SGAR. Conçus, au plan régional, comme des administrations de mission, ceux-ci ont des difficultés, y compris logistiques et informatiques, à prendre en charge des procédures complexes, la myriade des opérations, l'animation d'un réseau de multiples services déconcentrés départementaux et collectivités maîtres d'ouvrage. Des remèdes ont été apportés récemment à cette situation, de manière progressive et partielle, avec la création puis le renforcement de « cellules Europe » et de meilleures relations de ces cellules avec le niveau départemental. Cet effort mérite d'être poursuivi.

5. – La réforme de l'apurement

La réforme de l'apurement des comptes des dépenses payées par les États membres ou sous leur responsabilité pour le compte de la Commission, intervenue pour les fonds structurels par le règlement 2046/97 du 15 octobre 1997, a placé ces États dans une position

¹⁹⁰ La Cour des comptes européenne a décelé un cas de ce type — qui semble avoir été isolé dans la région en cause.

nouvelle et relativement délicate. Jusque-là, les États-membres n'étaient responsables, sauf les cas d'erreur systématique ou de défaut de contrôle manifeste ou délibéré, que des irrégularités ou erreurs qu'ils ne relevaient ou ne corrigeaient pas et que la Commission découvrait par elle-même, avec des moyens de contrôle insuffisants pour permettre des extrapolations statistiquement admissibles. Désormais, une sorte de certification des dépenses incombe aux États concernés, et la Commission, dans l'avenir, se contentera de contrôler la qualité du système de contrôle, tâche moins lourde que la précédente, plus à sa portée, mais susceptible d'emporter, en cas de manquements, de lourdes conséquences budgétaires en raison des extrapolations auxquelles les méthodes statistiques peuvent conduire.

C'est dans cette perspective que le Premier ministre a publié, le 12 mai 1998, une circulaire qui s'est traduite, dès la fin de l'année par des contrôles approfondis conjoints par sondages entre les préfetures et les trésoreries générales de région. Cependant, en 1999 encore, et contrairement aux dispositions de cette circulaire, les chambres régionales des comptes n'étaient qu'inégalement informées par les SGAR des opérations dont les maîtres d'ouvrage sont des collectivités locales. Dans la même perspective, les moyens de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) ont été renforcés, cette commission devenant l'organe de validation des procédures et des dépenses prévu par le règlement 2046/97 mentionné plus haut. Cette instance regroupe, sous la présidence d'un inspecteur général des finances, des représentants des inspections générales des trois administrations principalement impliquées dans la gestion des fonds structurels (inspection générale de l'administration pour le FEDER, inspection générale des affaires sociales pour le FSE, inspection générale de l'agriculture pour le FEOGA-Orientation et l'IFOP), et procède désormais à des contrôles d'ensemble ou thématiques dont les conclusions sont communiquées à la Cour.

Les travaux de la Cour peuvent ainsi prendre appui sur ceux de la CICC, et s'attacher à la vérification de la mise en œuvre de ses recommandations, et de celles de la Cour des comptes européenne ou des directions générales de la Commission. Mais la multiplication des contrôles externes pose elle-même problème en raison de la charge de travail qu'ils représentent pour les contrôlés.



La Cour est intervenue auprès des pouvoirs publics pour qu'un effort de rigueur, déjà entrepris, mais perfectible, soit conduit sans

désemparer, alors que se met en place la nouvelle génération (2000-2006) des fonds (règlement n° 1260/99 du Conseil du 21 juin 1999, concernant les trois fonds, règlement n° 1783/99 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au FEDER), et que s'organise la clôture des paiements de la génération précédente.

Les exigences de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation fixées par la circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 vont dans ce sens ; elles sont réaffirmées clairement et fermement dans la réponse que le ministre de l'intérieur a fournie aux observations d'ensemble de la Cour en juillet 2000 ; elles ressortent aussi des éclaircissements apportés à la juridiction sur les améliorations de gestion que les préfets de région se sont efforcés de mettre en œuvre depuis 1999. Il est regrettable que certaines de ces exigences aient été tardives. C'est ainsi que la généralisation à toutes les régions d'un même logiciel de suivi des programmes communautaires n'a été opérée qu'en 2000.

A ce stade, la Cour a surtout constaté que la reprise de la croissance économique et le développement des projets des opérateurs privés et publics qui en est résulté ont permis aux préfets, comme l'a relevé le SGAR de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de mieux sélectionner les priorités, particulièrement dans les départements où la consommation des crédits communautaires était difficile à assurer en dépit des libertés d'interprétation prises parfois avec les critères d'éligibilité.

La Cour entend, dans ses travaux ultérieurs et en concertation avec les chambres régionales des comptes, examiner non seulement la conformité budgétaire, comptable et juridique des interventions du FEDER, mais également leur efficacité. Les exigences communautaires d'évaluation ont été affichées dès 1988, et réaffirmées en 1993. Elles ressortent encore plus fortement des règlements de 1999, à propos particulièrement des évaluations *ex ante*. Or les dispositifs régionaux et partenariaux d'évaluation ne se sont mis en place qu'inégalement, et souvent tardivement, dans les années 1990.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

les remarques de la Cour portent notamment sur la lourdeur et la complexité de la programmation, le manque de clarté des règles d'éligibilité des dépenses, la faiblesse des contrôles internes liée au manque d'équipement des administrations gestionnaires.

Une programmation lourde et complexe

La Cour relève justement la lourdeur des procédures de programmation au regard de la réglementation européenne.

Sur ce point, je crois utile de préciser que les orientations des DOCUP sont proposées par le préfet de région sur la base d'un diagnostic économique et social conduisant à des priorités déclinées par axes et mesures. Mais par nature, le DOCUP est un instrument juridique qui définit des critères d'éligibilité par mesure plus qu'un instrument de définition d'une politique régionale. Il doit en conséquence laisser une marge de manœuvre aux acteurs locaux pour la programmation des opérations.

De plus, les objectifs du FEDER concernent non seulement le soutien aux investissements en infrastructures mais « également le développement du potentiel endogène et le soutien aux initiatives locales ». Ils s'inscrivent dans une logique de développement intégré et non d'actions sectorielles verticales, plus clairement lisibles. Le libellé des mesures ne peut donc pas ignorer les dispositifs d'intervention mis en œuvre par le partenariat. D'ailleurs, la Commission préconise un tel renforcement du partenariat pour les programmes 2000-2006 qui trouvera notamment son application dans la co-présidence des comités de programmation.

Enfin, le développement de nombreuses initiatives communautaires sectorielles par la Commission au cours de la précédente génération de programmes a conduit à retirer des DOCUP les actions qui en relevaient pour éviter des financements redondants. La cohérence d'ensemble et la lisibilité des stratégies économiques a pu s'en trouver affectée.

Les règles d'éligibilité peu claires

La Cour fait par ailleurs observer que la réglementation d'éligibilité au FEDER n'est pas toujours appliquée.

La règle communautaire relative à l'éligibilité des dépenses fixe une date qui est celle du dépôt de la demande d'intervention (DOCUP) auprès de la Commission ; le règlement prévoit même une clause de rétroactivité qui a conduit à déclarer éligibles les dépenses effectuées à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les DOCUP déclarés recevables avant le 30 avril 2000.

Si cette réglementation spécifique pose quelques problèmes d'articulation avec la réglementation nationale, notamment en cas de cofinancement par l'État, on ne peut toutefois s'appuyer sur le règlement FEDER pour déclarer que les dépenses d'une opération sont inéligibles si elles ont été encourues avant le dépôt de la demande de subvention auprès du service gestionnaire .

Les cas incriminés mériteraient de l'être avec précision et dans leur contexte :

- ainsi, s'agissant du matériel roulant, son cofinancement a été admis par les autorités communautaires, notamment au titre du développement rural. ;

- les dépenses immobilières sont également éligibles au titre des fiches SEM 2000 ;

- les dépenses de fonctionnement courant lorsqu'il s'agit de mettre en place des structures nouvelles à caractère expérimental, prévues par le DOCUP peuvent être éligibles également si elles constituent une aide accordée sous forme dégressive, au démarrage d'une structure notamment dans le cadre de politiques ciblées (politique de la ville, par exemple) ;

- le nouveau règlement FEDER enfin prévoit la possibilité d'octroyer des aides aux services de proximité, visant la création de nouveaux emplois .

Des contrôles internes de qualité inégale

Sur ce point, la mission de la Cour, conduite en 1999, n'a pas pu prendre en compte l'impact des mesures prises en application de la circulaire Premier ministre en date du 12 mai 1998 . Je tiens à vous informer que celle-ci prévoit notamment l'instauration d'une piste

d'audit et la généralisation à toutes les régions, d'un même logiciel de suivi des programmes communautaires, associant localement le partenariat financier ; Cette application doit permettre au SGAR de piloter l'ensemble des programmes, depuis l'instruction des dossiers jusqu'au paiement et au contrôle des programmes. Ce programme PRESAGE est en cours de déploiement; il doit être opérationnel au début de l'année 2001.

En tout état de cause, le renforcement des contrôles, dans le cadre de la piste d'audit, sera de nature à mieux détecter les éventuelles erreurs et assurer une gestion rigoureuse du FEDER.

Des administrations gestionnaires insuffisamment équipées

La Cour rappelle que les SGAR, sur lesquels s'appuient les préfets de région, ont été conçus initialement comme des administrations de mission. Mais la désignation des préfets de région, en qualité d'autorités de gestion du FEDER et de paiement des documents uniques de programmation (DOCUP) et leur compétence pour la négociation des contrats de plan imposent désormais un pilotage régional des programmes et un élargissement des responsabilités des SGAR.

C'est pour répondre à ces exigences nouvelles que la circulaire du 12 mai 1998 s'est efforcée de préciser l'organisation souhaitable des SGAR .

Dans ce contexte, un renforcement de leurs effectifs est apparu nécessaire. Ainsi, dans les limites arbitrées au niveau interministériel, le recrutement de contractuels sur les crédits d'assistance technique s'est développé. En outre, le renforcement des effectifs des SGAR doit se poursuivre en 2001 pour leur permettre de mieux faire face aux exigences nouvelles de suivi, de contrôle et d'évaluation. A ce titre, 52 emplois ont été créés pour assurer les missions de contrôle et 36 emplois de contractuels pour le suivi informatique des programmes. Enfin, dans chaque région, un cadre A de la trésorerie générale s'intégrera à l'équipe «évaluation» du SGAR, selon des modalités à préciser localement.

D'une manière plus générale, les réflexions engagées au niveau interministériel s'orientent vers un recentrage des SGAR sur les missions de coordination et de pilotage des programmes (programmation et appels de fonds), en liaison avec les préfetures de département et les services déconcentrés chargés plus particulièrement de la gestion des dossiers.

COUR DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC ***2000***

RÉSUMÉ

Pour tous renseignements, vous pouvez contacter :

**Mme Muriel de Pierreboug
Mme Josiane Loubières
Chargées de la presse et de la communication
Tél. 01.42.98.95.29 et 01.42.98.54.69
Télécopie : 01.42.98.55.60**

LE PRÉSENT RÉSUMÉ A ÉTÉ ÉTABLI
POUR FACILITER LA LECTURE DU RAPPORT PUBLIC
DE LA COUR DES COMPTES POUR L'ANNÉE 2000

IL NE DONNE QU'UNE VUE GÉNÉRALE
DES PROBLÈMES TRAITÉS

SEUL LE TEXTE DU RAPPORT LUI-MÊME
ENGAGE LA JURIDICTION

IL EST RAPPELÉ QUE LES RÉPONSES
DES ADMINISTRATIONS, DES COLLECTIVITÉS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS
SONT JOINTES AU RAPPORT

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE – RAPPORT D’ACTIVITÉ	6
CHAPITRE I – L’activité des juridictions financières en 1999-2000	7
Section I – L’évolution des missions et des compétences.....	8
Section II – La politique de contrôle.....	9
Section III – Les travaux des juridictions financières	11
Section IV – Les moyens des juridictions financières	15
CHAPITRE II – Les effets et les enseignements des interventions antérieures des juridictions financières	17
Section I – Suites données aux observations.....	17
Section II – Enquêtes sur des cas particuliers	21
1 – L’évolution de la Caisse des dépôts et consignations et de son groupe.....	21
2 – L’indemnisation des conseillers prud’hommes et l’organisation des élections prud’homales.....	23
3 – La gestion de l’Institut de France.....	26
4 – Les musées nationaux et les collections nationales d’oeuvres d’art	28
5 – La Fédération française d’équitation.....	29
6 – Le Comité de développement et de promotion des industries du textile et de l’habillement	30
Section III – Etude sur l’intervention des associations dans le domaine des politiques sociales	31
DEUXIÈME PARTIE – OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	34
CHAPITRE I – Education, culture, communication, jeunesse et sports	35
1 – L’Université française du Pacifique.....	36
2 – L’Institut national de l’audiovisuel	38
3 – La Cité des sciences et de l’industrie	39
4 – L’organisation de la Coupe du monde de football de 1998	40

CHAPITRE II – Recherche.....	43
Le rôle du ministère de la Recherche et des organismes de recherche dans le domaine biomédical.....	44
CHAPITRE III – Action sociale et sanitaire.....	48
1 – Les actions de l’État pour l’accueil et l’intégration des réfugiés	49
2 – L’organisation des soins psychiatriques.....	53
CHAPITRE IV – Emploi et formation professionnelle	55
1 – L’Agence nationale pour l’emploi	56
2 - L’action de l’État dans le domaine de la formation professionnelle	60
3 – Le réseau d’accueil, d’information et d’orientation des jeunes...	62
4 – Les comptes consolidés de l’assurance-chômage	64
CHAPITRE V – Environnement, équipement et logement.....	66
1 – Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne	67
2 – L’entretien du réseau routier national	69
3 – Les subventions de l’État pour l’amélioration de l’habitat privé	71
CHAPITRE VI – Collectivités territoriales	74
1 – Le contenu des lettres d’observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes.....	75
2 – Le contrôle des dépenses obligatoires.....	79
3 – Les délégations de service public.....	82
4 – La gestion des établissements publics de coopération intercommunale.....	85
CHAPITRE VII – Outre-mer.....	89
Les concours du Fonds d’investissement pour le développement économique et social (FIDES) en Nouvelle-Calédonie	90
CHAPITRE VII – Interventions économiques.....	93
Les primes à la reprise des véhicules anciens	94
CHAPITRE IX – Les contrôles sur les fonds européens	96

Le rapport public de la Cour des comptes pour l'année 2000 comporte deux parties.

La première partie, intitulée « Rapport d'activité » traite de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes pendant l'année écoulée. Elle retrace, dans un premier chapitre, l'évolution des missions, donne des indications sur les enquêtes et les contrôles prévus pour les prochaines années ainsi que sur les méthodes et les outils de contrôle utilisés. Elle décrit succinctement les principaux contrôles effectués et les moyens dont les juridictions financières ont disposé pour les accomplir. Dans un deuxième chapitre, la Cour indique les suites données aux travaux des juridictions financières, s'efforçant ainsi d'en évaluer les effets, soit par une approche globale, soit à partir des réponses aux communications antérieures sur des sujets particuliers.

La deuxième partie, « Observations des juridictions financières », expose les observations faites par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes à l'occasion de certains de leurs contrôles. Les thèmes retenus ont été regroupés par grands domaines d'intervention de l'État et des collectivités publiques. Certains ont fait l'objet, en 2000, de rapports particuliers. En conséquence le rapport public 2000 soit ne les traite pas (entreprises publiques), soit les traite peu (organismes sociaux). En effet, en 2000, la Cour a publié comme chaque année un rapport sur la sécurité sociale, et en outre, trois rapports particuliers sur « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », « l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier » et « la fin des activités minières ».

PREMIÈRE PARTIE
RAPPORT D'ACTIVITÉ

Chapitre I

L'activité des juridictions financières en 1999-2000

Section I

L'évolution des missions et des compétences

I. – La Cour des comptes

Le champ de compétence de la Cour des comptes s'est accru globalement, malgré les privatisations et le transfert de certaines attributions aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration a ainsi confié à la Cour le contrôle des organismes collecteurs de versements libératoires. En 1999, 931 comptes et états financiers ont été produits à la Cour, contre 909 en 1998 et 848 en 1996. L'augmentation du nombre de comptes à juger, s'agissant notamment des groupements d'intérêt général (GIP), accroît également la charge de travail de la Cour dans le domaine du contrôle de la gestion.

II. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Comme pour la Cour, le nombre de comptabilités relevant de la compétence obligatoire des CRTC a tendance à augmenter : 71 050 en 1999 (données provisoires), contre 69 760 en 1998 et 68435 en 1996. Élément nouveau, après la loi du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, la compétence de la chambre territoriale de ce territoire ne s'étend plus à la Polynésie française et une CTC de Polynésie a donc été mise en place en 2000.

Section II

La politique de contrôle

I. – Orientations pluriannuelles et programmation des contrôles

A. – La Cour des comptes

La Cour établit chaque année un programme de travail triennal et le programme, plus détaillé, des travaux de l'année suivante. Les activités ainsi programmées distinguent *les travaux obligatoires* (rapports au Parlement sur l'exécution des lois de finances ou sur la sécurité sociale, jugement des comptes des comptables publics, contrôle des entreprises publiques), *les grandes enquêtes communes* à plusieurs chambres (enquêtes sur la fonction publique, sur les dépenses et les services déconcentrés de l'État, sur la gestion des crédits communautaires, sur le système éducatif et sur la politique de la ville) ou menées par la Cour en collaboration avec les CRTC, enfin *les priorités sectorielles* arrêtées par la Cour. Le rapport 2000 donne des précisions sur les orientations et les thèmes essentiels des programmes arrêtés pour les années à venir.

B. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les CRTC programment également leurs activités chaque année, et de plus en plus, à l'instar de la Cour, dans un cadre pluriannuel, sauf, bien entendu, quand il s'agit de saisines inopinées, dans les conditions prévues par la loi, émanant d'instances extérieures, notamment en matière budgétaire, de marchés publics ou de délégations de service public. La programmation permet de mieux orienter les moyens disponibles vers les contrôles dont les enjeux sont les plus importants. Enfin, comme pour la Cour, la programmation comporte les travaux communs aux chambres et ceux conduits avec la Cour.

II. – Méthodes et outils de contrôle

A. – La Cour des comptes

Soucieuse d'apprécier l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, au-delà de la seule vérification de la régularité comptable, la Cour a engagé depuis deux ans un investissement méthodologique significatif pour adapter ses contrôles à ces objectifs et en accroître la productivité. Elle a constitué à cet effet, en son sein, une « mission outils et méthodes ». Cet effort, auquel des actions de formation sont associées, est appelé à s'amplifier. Il porte sur la constitution de bases de données et d'outils méthodologiques propres, l'acquisition et l'amélioration de la capacité à contrôler et à utiliser les systèmes d'information des organismes contrôlés ou encore sur le développement du système de communication interne (intranet) ou externe (internet). Par ailleurs, la Cour a procédé à titre expérimental à une évaluation du coût de ses contrôles et engagé un dialogue avec les autres institutions et corps de contrôle.

B. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les contrôles effectués par les CRTC mettent en œuvre des méthodes graduées en fonction des risques et des masses financières en jeu. Ils mobilisent des outils méthodologiques appropriés, élaborés en commun avec l'appui de la Cour des comptes. Pour l'examen de la gestion, les chambres procèdent à une analyse préalable de la situation financière de la collectivité contrôlée. La rénovation du cadre comptable des communes en 1997 a été l'occasion d'harmoniser les critères utilisés pour porter cette appréciation. Des documents méthodologiques ont été établis, en particulier pour le contrôle de la gestion des personnels et celui des marchés, ou encore pour les principaux domaines d'intervention des collectivités territoriales (domaine social, culturel, transports, environnement, voirie...). Il en est de même pour l'examen des comptes et de la gestion des personnes de droit privé gérant des services publics ou recevant des concours publics. Une « commission des méthodes » des CRTC promeut les techniques d'audit appropriées, en particulier pour évaluer l'efficacité des contrôles internes.

Section III

Les travaux des juridictions financières

I. – La Cour des comptes

A. – Le contrôle des comptes et de la gestion

En 1999, la Cour a produit 604 rapports sur l'État, qui ont absorbé 68% du temps de travail des rapporteurs et des assistants. La part des contrôles portant sur les comptes et la gestion de l'État demeure prédominante et stable. En revanche celle du contrôle des organismes de sécurité sociale croît rapidement : 57 rapports ont été établis en 1999, représentant près de 10% du temps de travail, contre seulement une vingtaine en 1996 et 1997 (4% du temps de travail). A l'inverse, la part des contrôles sur les entreprises publiques, malgré une légère augmentation en 1999, tend à diminuer (16% du temps contre 23% en 1996), en raison des privatisations.

S'agissant du jugement des comptes et des arrêts, la Cour a reçu 823 comptes en 1999 et en a jugé 638. Le stock final de comptes non jugés s'est donc accru en 1999 (738 contre 553 un an plus tôt), tout en restant très inférieur à ce qu'il était il y a quelques années (1331 en 1996). La Cour a enfin prononcé, en 1999, 14 condamnations à une amende, prononcé 51 gestions de fait et rendu 45 arrêts de débet et 52 arrêts d'appel.

La Cour transmis 541 communications administratives en 1999 (référés, rapports particuliers sur les entreprises publiques, notes du Parquet et lettres des présidents de chambres), chiffre comparable à celui de 1998 (538).

Enfin, outre ses trois principaux rapports annuels (rapport public, rapport sur l'exécution des lois de finances et rapport sur la sécurité sociale), la Cour a publié en 2000 trois rapports particuliers, sur l'effort de solidarité en faveur des anciens combattants, sur l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier et sur la fin des activités minières.

B. – Les thèmes des principaux contrôles effectués ou engagés en 2000

Le rapport public énumère, pour chaque secteur (intérieur, justice, défense, éducation, finances, entreprises publiques, environnement, équipement, transports, sécurité sociale et action sociale, emploi et formation professionnelle etc...), les enquêtes et les contrôles principaux conduits au cours de l'année écoulée (cf. pages 35 à 48).

C. – L'assistance au Parlement

La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement a connu d'importants développements dans la période récente :

- transmission d'une part croissante des rapports et des communications (référés) de la Cour ;
- participation accrue aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale ;
- enquêtes particulières effectuées à la demande du Parlement dans le domaine de la sécurité sociale ;
- contribution, à leur demande, aux réflexions engagées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la réforme de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances.

D. – La participation aux travaux d'autres organismes

Il s'agit soit d'organismes ayant des liens étroits, prévus par la loi, avec la Cour (Cour de discipline budgétaire et financière, conseil des impôts, comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, notamment), soit de participations individuelles, mais en qualité de membres de la Cour, aux travaux de quelque 350 organismes.

E. – Les activités internationales et européennes

La Cour entretient de nombreux contacts avec les institutions comparables des autres pays, en particulier celles des pays francophones. Elle est parfois sollicitée pour des missions de conseil et de coopération et accueille de nombreux visiteurs et stagiaires. Sur

un plan européen, elle accomplit une mission importante de liaison avec la Cour des comptes européenne et, depuis le dernier congrès de l'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (EUROSAI), qui s'est tenu à Paris en juin 1999, le Premier président exerce pour trois ans la présidence de cette instance. Un président de chambre régionale exerce également, depuis 1998, la présidence d'EURORAI, l'organisation correspondant pour les institutions régionales de contrôle. Enfin, la Cour a été retenue pour contrôler les comptes de plusieurs organisations internationales : après ceux de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture et du Programme alimentaire mondial, elle deviendra, à compter de 2001, l'un des trois membres du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU.

II. – Les chambres régionales et territoriales des comptes

A. – Le contrôle des actes budgétaires

La diminution du nombre des saisines budgétaires s'est poursuivie en 1999 (989 contre 1062 en 1998). Ce sont surtout les saisines pour non inscription de dépenses obligatoires qui ont reflué, alors que les saisines relatives aux actes budgétaires proprement dits sont restées stables. En revanche, le nombre d'avis budgétaires rendus par les chambres à la suite de ces saisines et incluant, s'il y a lieu, les deuxièmes avis, a légèrement augmenté (1245 contre 1177).

B. – L'activité juridictionnelle

Elle a atteint son niveau le plus élevé depuis 1992, avec 17 555 jugements rendus sur les comptes des comptables publics, contre 14 472 en 1998. Le rythme quadriennal de contrôle a été maintenu.

624 débets ont été prononcés à l'encontre des comptables, nettement plus que les deux années précédentes. En revanche, le nombre de jugements rendus dans le cadre de procédures de gestion de fait a nettement diminué (78 contre 123 en 1998). Enfin, les amendes prononcées (30 en 1999) accusent une nouvelle diminution et revêtent désormais un caractère exceptionnel.

C. – L'examen de la gestion

Les observations sur la gestion des organismes contrôlés ont donné lieu, en 1999, à 2 514 communications, dont 875 lettres d'observations provisoires et 807 lettres d'observations définitives (741 en 1998). Sur les 807 lettres d'observations définitives, 340 ont été adressées à des collectivités territoriales, 191 à des établissements publics locaux et 165 à des établissements publics spécialisés (hôpitaux, lycées et collèges, OPHLM). Les autres lettres d'observations définitives portent pour moitié sur la gestion de sociétés d'économie mixte et pour moitié sur celle d'associations subventionnées et d'autres organismes recevant un concours financier. Le rapport comporte, dans sa deuxième partie, une étude sur le contenu des lettres d'observations définitives des CRTC.

Section IV

Les moyens des juridictions financières

I. – Les effectifs

Au 30 novembre 2000, la Cour des comptes employait 583 agents auxquels s'ajoutent 43 rapporteurs à temps partiel. L'effectif des personnels de contrôle est stable par rapport à 1998. Sur 5 ans, il a légèrement augmenté. En effet, le nombre de conseillers référendaires en activité à la Cour a fortement diminué (50 à la fin de 2000 contre 73 à la fin de 1996), tandis que celui des rapporteurs à temps plein et des assistants s'est au contraire sensiblement accru.

Pour les magistrats – présidents de chambre, conseillers maîtres, conseillers référendaires et auditeurs -, l'effectif en activité à la Cour (181) ne représente que la moitié environ des effectifs du corps (356). Quant au personnel administratif (258 agents à fin 2000), son effectif était en légère diminution, mais, globalement, il varie peu d'une année sur l'autre.

Le personnel des CRTC comportait 1 141 agents à fin décembre 2000, dont 335 magistrats et 806 assistants et personnels administratifs. Cet effectif est resté relativement stable au cours des quatre dernières années. Il est à noter qu'une part non négligeable du corps des magistrats des chambres régionales (22 %) n'est pas en fonction dans les juridictions financières.

II. – Les dépenses des juridictions financières

Les dépenses ordonnancées des juridictions financières se sont élevées à 540 MF en 1999 pour les dépenses ordinaires et à 7,26 MF pour les dépenses en capital, en hausse respectivement de 4,2 % et de 11,9 % par rapport à 1998. Les dépenses de personnel (434,08 MF) représentent 80 % des dépenses ordinaires et, concernant les dépenses de fonctionnement stricto sensu, l'informatique et la bureautique (28,9 MF) en constituent 27 %, proportion relativement constante depuis trois ans.

D'un point de vue fonctionnel, il apparaît que 79 % des crédits sont consacrés à la fonction de contrôle proprement dite, le reste l'étant à la fonction d'appui administratif et technique du contrôle.

Enfin, sur l'ensemble des dépenses des juridictions financières, un peu moins d'un tiers sont réalisées pour les besoins de la Cour des comptes et un peu plus des deux tiers pour ceux des chambres régionales et territoriales des comptes.

Chapitre II

Les effets et les enseignements des interventions antérieures des juridictions financières

Section I

Suites données aux observations

I. – Suites données aux observations de la Cour des comptes

Sans qu'il lui soit possible de dresser un inventaire exhaustif des résultats de ses contrôles, la Cour doit s'efforcer d'évaluer l'efficacité de son action, notamment pour orienter son action et améliorer ses méthodes.

A. - S'agissant du *contrôle des comptables supérieurs du Trésor et des receveurs des impôts*, le montant des reversements obtenus à la suite des arrêts de la juridiction (près de 54 MF sur la période 1998-2000) mesure mal la portée de ses interventions. En effet, celles-ci ont des effets préventifs en conduisant les comptables et les autorités compétentes à prendre les diligences nécessaires, soit avant même que la Cour ait rendu son arrêt définitif, soit après afin que les faits sanctionnés ne se reproduisent plus. Plus que les résultats ponctuels par exercice, il convient de prendre en compte la pression continue exercée par les contrôles de la juridiction sur les réseaux comptables. Mais la juridiction s'efforce aussi, dans un esprit constructif, d'appuyer l'action des comptables, notamment dans les procédures de recouvrement. En matière de contrôle de l'exécution de la dépense, la Cour met en jeu la responsabilité du comptable en cas de défaillance dans l'accomplissement des contrôles qui lui incombent. Le contrôle des opérations de comptes de tiers de la

comptabilité générale de l'État a permis à la Cour de mettre en lumière des mécanismes irréguliers de paiement hors budget de certaines dépenses de personnel et de fonctionnement. Elle a obtenu qu'il y soit mis un terme. S'agissant plus particulièrement des opérations enregistrées aux comptes dits des « fonds particuliers », le ministère chargé des finances a engagé, à la suite des graves irrégularités relevées par la Cour, une réforme qui tend à supprimer purement et simplement les activités de collecte de l'épargne par les comptables du Trésor.

B. - De même, les *contrôles effectués sur l'exécution des lois de finances* se sont traduits par différentes réformes : mise en œuvre de nouvelles méthodes de comptabilisation des impôts directs, suppression de nombreux fonds de concours inutiles voire irréguliers, réintégration dans le budget des services financiers, de l'équipement et de l'agriculture de plus de 11 MdF de ressources affectées à des rémunérations accessoires ou à des dépenses de fonctionnement, remise en ordre des « fonds d'avance » et des « dépenses à bon compte » au ministère de la défense, améliorations de la nomenclature budgétaire, soumission au contrôle financier déconcentré des ordonnateurs secondaires de la défense... De même, à l'occasion du contrôle des opérations budgétaires de fin de gestion, la Cour a souligné, en particulier dans ses rapports sur les budgets de 1998 et 1999, la nécessité de mieux respecter et d'améliorer les règles comptables et plus généralement, de moderniser le cadre budgétaire et comptable de l'État. D'importantes réformes sont en cours depuis lors : celle de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et celle de la comptabilité générale de l'État. La Cour participe aux réflexions qui les préparent. Enfin, le programme d'amélioration du calendrier de présentation des comptes de l'État, engagé en 1992 à l'initiative du Parlement et conduit avec le soutien actif de la Cour, a abouti en 2000 : les comptes de l'État pour l'exercice 1999 ont été produits suffisamment tôt pour que la Cour ait pu fournir dès le 9 juin 2000 à la fois son rapport sur l'exécution des lois de finances et sa déclaration générale de conformité des comptes. Ainsi, le Parlement est-il désormais en mesure d'examiner la loi de règlement relative au budget et aux comptes de l'année qui précède avant de se prononcer sur le budget de l'année suivante.

C. - En matière de *contrôle de la sécurité sociale*, la Cour a examiné les suites données à ses recommandations. Il apparaît que celles-ci sont suivies d'effet, pour environ la moitié dans l'année qui suit, et pour les quatre cinquièmes au bout de deux à trois ans.

Cependant, en raison du caractère hétérogène des recommandations formulées, ce bilan quantitatif ne saurait suffire et le dernier rapport de la Cour sur la sécurité sociale analyse de manière plus précise les suites données aux recommandations formulées sur cinq sujets concernant l'assurance maladie. Il apparaît que la plupart d'entre elles sont, au moins en partie, suivies d'effets.

D. - Enfin, dans les *autres domaines*, le rapport public annuel pour 2000 fournit plusieurs exemples d'effets produits, dans la période récente, par les observations de la Cour (voir p. 86 à 91). Il s'agit, notamment, de remises en ordre effectuées dans des administrations et divers organismes, de modifications réglementaires et de régularisations en matière de rémunérations accessoires, d'améliorations portant sur l'organisation des services et certaines procédures, par exemple dans les établissements de recherche, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel -COTOREP-, les organismes faisant appel à la générosité publique ou les administrations sociales. Les exemples cités sont divers sans pouvoir être exhaustifs.

II. – Suites données aux observations des chambres régionales et territoriales des comptes

Le rapport examine les effets des interventions des CRTC en matière de contrôle de la gestion des collectivités locales et des établissements publics locaux. Le premier résultat du contrôle est le débat qu'il suscite, les interrogations qu'il formule, la prise de conscience qu'il entraîne. Il est souvent obtenu avant même l'envoi par la chambre de sa lettre d'observations définitives. Pour autant qu'il ne conteste pas les observations de la chambre et qu'il informe celle-ci des mesures prises, le destinataire de la lettre prend très généralement les mesures de redressement des anomalies signalées. Une synthèse d'un échantillon de réponses des exécutifs locaux recueillies en 1998 et 1999 et l'examen des suites données aux communications qui leur sont transmises par l'intermédiaire de la Cour et, le plus souvent du Parquet général, font apparaître les conclusions suivantes.

A. – Suites directes données aux observations des CRTC

Les interventions des chambres ont d'abord pour effet de mettre fin à des situations irrégulières et de conduire à des remises en ordre, notamment en matière de dépenses de personnel (rémunérations, avantages en nature, procédures de recrutement et d'avancement, cumuls d'emplois et de rémunérations...), de fonctionnement des associations subventionnées (confusion de rôle entre association et personne publique, absence de contrôle...), de présentation des budgets et des comptes, de gestion budgétaire (équilibre financier, restitution de recettes indûment perçues...).

Elles visent en second lieu à améliorer les procédures, permettant ainsi d'obtenir un service meilleur ou moins coûteux (réorganisation de services, mise en place d'instruments et d'indicateurs de gestion, élaboration de documents d'information et de guides de procédures, en particulier de contrôle interne).

Elles incitent également à mieux respecter la réglementation en vigueur, voire à clarifier et à redéfinir les règles juridiques : statuts et règlements intérieurs, définition des compétences, délégations de pouvoir et de signature...

Enfin, les chambres interviennent pour faire respecter les procédures comptables et financières du secteur public local, notamment dans les services industriels et commerciaux et celles qui régissent les relations contractuelles des collectivités locales, principalement en matière de marchés et de délégations de service public.

B. – Suites obtenues après intervention de la Cour des comptes

Les chambres peuvent intervenir auprès des ministres concernés, mais indirectement, par l'intermédiaire de la Cour des comptes ou, plus fréquemment, du Parquet général de la Cour. En effet, lorsque les affaires traitées dépassent le cadre local ou font apparaître une faille dans la réglementation, seuls les ministres sont compétents pour donner une suite éventuelle aux observations des chambres. Les communications du Parquet à l'initiative des CRTC sont ainsi de l'ordre d'une trentaine par an. Le rapport fournit des exemples d'interventions et de suites données pour la période 1998-1999. Au-delà des résultats ponctuels, les CRTC manifestent ainsi leur souci de voir proposer aux acteurs locaux des normes ou des cadres d'intervention clairs et cohérents.

Section II

Enquêtes sur des cas particuliers

1

L'évolution de la Caisse des dépôts et consignation et de son groupe

Les contrôles de la Cour des comptes sur la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au cours des dernières années ont permis, ou accompagné, des réformes, des modifications de procédures ou des rectifications de la gestion qui marquent des progrès significatifs. Toutefois, la Caisse continue de se référer à son statut spécial pour déroger, dans plusieurs domaines, aux normes couramment applicables et maintenir des spécificités contestables.

Critiquées par la Cour à plusieurs reprises, **les procédures de la Caisse ont été renouvelées**. Une nouvelle présentation budgétaire a été mise en œuvre en 1999 ; elle introduit une séparation entre activités d'intérêt général et activités de nature concurrentielle. De nombreuses rectifications ont également été apportées aux procédures ou modalités de fonctionnement des services et filiales de la CDC.

La mesure de l'efficacité de l'action publique a guidé de nombreux contrôles de la Cour. Elle relève qu'une profonde réorganisation est intervenue en 1998 à C3D, recentrée sur les métiers de référence. La CDC fait également état de gains de productivité importants à la SCIC SA. La Cour a cependant mis en doute la validité de certaines des options prises par la Caisse ou de leurs mesures d'accompagnement : regroupement d'activités au sein de la SCIC-AMO, stratégie de croissance externe de la Compagnie des Alpes, présence du groupe dans certains domaines concurrentiels.

Parmi les spécificités de la Caisse, figure encore **un régime comptable très particulier**. La Caisse des dépôts ne présente pas de comptes d'ensemble rassemblant la "section générale" et les fonds

d'épargne. Elle se soumet à certaines obligations comptables des établissements de crédit, mais recourt en même temps à des mesures dérogatoires d'une portée étendue, notamment en matière de provisions. La « révision comptable » n'a ni le poids ni la portée de la mission des commissaires aux comptes.

Un certain nombre d'améliorations ont été apportées aux comptes présentés par le caissier général mais la question du positionnement du comptable au sein de la Caisse des dépôts n'est toujours pas réglée.

La Caisse **n'est pas soumise à la fiscalité de droit commun**. En effet, la CDC n'acquiesce pas les impôts à caractère « commercial » dûs par les établissements financiers du secteur concurrentiel, mais une « contribution représentative de l'impôt sur les sociétés ». Celle-ci n'est pas un impôt et la CDC ne relève donc pas du droit de contrôle normal de l'administration fiscale. Enfin, les opérations relevant de la gestion des fonds d'épargne ne sont pas assujetties à l'impôt faute d'une définition de la nature de l'intervention de la caisse dans ce domaine.

Les projets de réforme en cours contribueront à clarifier et à améliorer la gestion du groupe. Elles devraient aussi permettre de poursuivre la normalisation engagée des procédures et des règles de fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations.

2

L'indemnisation des conseillers prud'hommes et l'organisation des élections prud'homales

Les conseils de prud'hommes, réorganisés et généralisés à l'ensemble du territoire par la loi du 18 janvier 1979, modifiée en 1982 et 1986, traitent l'essentiel du contentieux des conflits individuels du travail. Ces 270 « juridictions électives et paritaires » sont composées d'un nombre égal de salariés et d'employeurs élus pour cinq ans.

Dans le cadre de ses enquêtes sur la gestion administrative et financière des cours et tribunaux judiciaires, la Cour a vérifié les dépenses d'indemnisation des conseillers prud'hommes. Elle a également contrôlé l'organisation des dernières élections prud'homales, du 10 décembre 1997.

I. – Les conditions d'indemnisation des conseillers prud'hommes

Les dépenses d'indemnisation, qui s'imputent au budget de la justice, ont représenté, au cours de la dernière mandature des conseils de prud'hommes (1993-1997), un peu plus de la moitié du total des dépenses de ces juridictions. Elles sont globalement passées de 86,9 MF en 1992 à 140,7 MF en 1997.

Le dispositif d'indemnisation actuel paraît dépassé.

Les dispositions du code du travail relatives aux indemnisations sont anciennes. Dans plusieurs cas, l'utilisation de procédés irréguliers pour adapter le code et une absence totale d'adaptation à l'évolution des activités prud'homales ont été signalées. Le système actuel d'indemnisation est lourd à gérer et difficile à contrôler ; il n'est pas suffisamment protégé contre les risques d'abus.

Les crédits ne sont pas suffisamment contrôlés.

Les crédits destinés à indemniser la participation aux activités juridictionnelles servent parfois à financer la participation à divers types de formations. De ce fait, des dépenses de formation des conseillers prud'hommes se trouvent imputées à tort sur le budget de la justice, contrairement au principe de spécialité des crédits, alors qu'elles devraient l'être en totalité sur celui du travail.

La Cour note qu'une meilleure organisation générale aurait dû permettre d'éviter plusieurs types de surcoûts et qu'un volume élevé de dépenses supportées par l'État n'a pas pour contrepartie des heures d'activité juridictionnelle effective.

Elle relève également que le code du travail édicte, pour les conseillers prud'hommes, des contraintes qui n'existent pas pour d'autres catégories de magistrats élus et que ces contraintes se traduisent par des coûts improductifs.

La répartition actuelle des responsabilités entre les deux ministères concernés ne favorise pas l'adaptation de règles aujourd'hui dépassées. En conclusion, une adaptation du code du travail reste nécessaire ainsi qu'un meilleur contrôle de l'évolution de la dépense.

II. – L'organisation des élections prud'homales

A. – Des améliorations ont été constatées

Lors d'un précédent contrôle sur l'utilisation des crédits ouverts pour le scrutin de 1992, la Cour avait constaté une forte augmentation du coût d'organisation des élections. Ce coût s'est stabilisé, en francs courants, pour le scrutin de 1997.

Par ailleurs, le ministère a cherché à mieux maîtriser les opérations informatiques.

Enfin, le rythme d'utilisation des crédits pour le scrutin de 1997 a été plus « lissé » que pour celui de 1992, ce qui a réduit le montant des crédits inutilement ouverts. Cependant, le ministère reconnaît que près de 100 MF ont été stérilisés en 1996.

B. – Des difficultés persistent

L'organisation générale du scrutin s'est encore inscrite dans un calendrier trop serré. La mauvaise évaluation des besoins a ainsi entraîné une augmentation en cours d'exécution de 39 % du montant des lots de routage des imprimés et cartes d'électeurs (5,47 MF), et le ministère a dû passer, dans de mauvaises conditions, un marché informatique de 190 MF.

Pour la constitution du fichier électoral, l'utilisation du fichier issu des déclarations annuelles des données sociales (DADS) n'est toujours pas effective.

Le coût de la campagne de communication avant le scrutin, qui avait fortement augmenté en 1992, n'a pas diminué (35,89 MF pour le scrutin de 1997, contre 25 MF pour celui de 1987).

Enfin, si l'effort d'information a contribué à améliorer la qualité et la fiabilité des listes électorales, en revanche, la sensibilisation au vote n'a pas empêché une nouvelle dégradation du taux de participation.

3

La gestion de l'Institut de France

Constitué de la réunion des cinq Académies, l'Institut de France a pour fonction, sous l'autorité de son chancelier, de gérer les biens et services communs de ces Compagnies. La précédente vérification de ses comptes et de sa gestion, menée en 1990, avait révélé de graves défaillances, évoquées par la Cour dans son rapport public annuel de 1992, qui aboutirent à des condamnations prononcées en 1997 tant par le juge pénal que par la Cour de discipline budgétaire et financière.

Lors du contrôle effectué en 1999, la Cour a d'abord voulu vérifier si des mesures adéquates avaient été prises pour éviter la répétition des errements relevés précédemment. Elle a constaté que des améliorations étaient intervenues dans la gestion du patrimoine immobilier et culturel, mais que, pour l'essentiel, les problèmes de fond n'avaient pas été résolus.

Dans un contexte juridique marqué par l'inadaptation de textes anciens aux conditions actuelles de fonctionnement de l'Institut de France, la confusion antérieurement dénoncée entre les fonctions de contrôle interne et les responsabilités de gestion s'est poursuivie. Elle a privé l'Institut et les Académies de toute sécurité en ce qui concerne la régularité de la gestion de leur portefeuille de valeurs mobilières, tandis que l'éclatement des services entre l'Institut et les Académies a nui à la cohérence et l'efficacité de leur fonctionnement. Les lacunes relevées dans la tenue des inventaires du patrimoine immobilier et culturel autant que les graves insuffisances constatées dans la tenue des comptes ne permettent pas de porter une appréciation pertinente sur la qualité de la gestion des fondations dont l'Institut et les Académies tirent l'essentiel de leurs ressources.

Considérant que cette situation ne pouvait se prolonger sans mettre en danger la préservation du patrimoine de l'Institut et des Académies, la Cour a appelé l'attention du chancelier et des secrétaires perpétuels sur la nécessité de mettre en place sans délai un nouveau cadre juridique et financier et une profonde réorganisation des services. Le chancelier s'est engagé, avec l'accord des secrétaires perpétuels des Académies, dès le début de l'année 2000, à mener à

bien un ensemble de réformes. Préparées par un groupe de travail auquel l'autorité de tutelle est associée, celles-ci devraient désormais assurer la transparence et la régularité de la gestion de l'Institut de France.

4

Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art

A la suite du rapport public particulier de 1997, les musées nationaux ont été réorganisés. Erigés en 1998 en services à compétence nationale, les musées nationaux sont rattachés à la direction des musées de France. Les objectifs financiers du plan triennal (1997-1999) de la Réunion des musées nationaux ont été atteints. Une commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art, mise en place en 1997, a entamé une campagne systématique pour tous les dépôts d'œuvres d'art de l'État, qui reste inachevée.

La commission a aussi préconisé plusieurs instruments de contrôle des dépôts. A la fin du premier semestre 2000, pratiquement aucune des mesures préconisées n'avait été prise.

La Cour se réserve de vérifier ultérieurement que les mesures prises ont apporté un progrès par rapport à la situation antérieure et que les efforts engagés ont été poursuivis.

5

La Fédération française d'équitation

En 1999, la Cour avait relevé que l'ensemble formé par la Fédération française d'équitation (FFE) et ses délégations nationales ne reposait pas sur des bases juridiques régulières.

La FFE a, depuis, mis ses statuts en accord avec le droit. Elle a quitté des locaux coûteux. Les délégations nationales qui coexistaient avec elle devront se dissoudre, ce qu'a déjà fait celle des sports équestres

L'État a enfin délivré son agrément à la FFE et resserré son contrôle sur les personnels et la subvention accordée.

Ces mesures, tardives, ont permis de supprimer des irrégularités graves. La FFE doit désormais mettre en œuvre des mesures d'assainissement de sa gestion. La question demeure de la justification d'un soutien financier public à une structure dont la situation financière est confortable.

6

Le comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement

En 1997, la Cour avait constaté des dysfonctionnements au comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement. L'organisme s'était engagé à modifier ses procédures. Toutefois la masse salariale n'a cessé de croître et le recensement des entreprises assujetties qui permet la détermination des ressources n'a pas été conduit efficacement.

Le plan stratégique de trois ans n'a été que partiellement appliqué. Le regroupement des centres techniques a été retardé. Les subventions ont continué d'être accordées selon les errements antérieurs.

Des aménagements qui interviendront encore dépendra la capacité du Comité à assurer sa principale raison d'exister, la promotion internationale de l'habillement français

Section III

Etude sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales

A l'approche du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, la Cour a souhaité tirer, dans son rapport public pour 2000, des enseignements des contrôles qu'elle effectue sur les associations qui interviennent dans le domaine social. Trois éléments essentiels ressortent de cette étude.

I. – La connaissance imparfaite du recours croissant aux associations

Aucun recensement ne permet de connaître le nombre d'associations intervenant dans ce secteur, en particulier de celles qui bénéficient de concours de l'État. La liste que le gouvernement doit publier tous les deux ans, en vertu d'une disposition de la loi de finances pour 1962, est loin d'être exhaustive puisqu'elle se limite aux associations directement financées sur le plan national : soit à peine 1300 sur les quelque cent mille associations du secteur sanitaire et social. Le montant des subventions varie entre des extrêmes, de 1 275 F à plus de 4 MdF pour l'AFPA.

II. – Les réalités diverses que recouvre le recours de l'État aux associations

Des pans entiers des politiques sociales sont confiés aux associations. La grande majorité naissent de l'initiative de personnes privées. Certaines sont toutefois créées à l'initiative de l'État dont elles ne sont que des démembrements, qui visent parfois à tourner les règles de la comptabilité publique. D'autres, telles certaines associations qui font appel à la générosité publique, sont très puissantes financièrement, sans pour autant pratiquer toujours la transparence. Entre ces deux cas opposés, on peut identifier divers

degrés d'interdépendance entre l'État et les associations. Les unes jouent un rôle d'intermédiation entre l'administration et ses usagers (aide juridique aux demandeurs d'asile par exemple) et reçoivent à ce titre une aide plus ou moins importante. D'autres constituent une forme juridique permettant de regrouper l'État et des collectivités territoriales ou les partenaires sociaux (régime d'assurance chômage). La jurisprudence ne leur reconnaît pas cependant l'exercice d'une mission de service public, bien qu'elles exercent des prérogatives de puissance publique. D'autres, en revanche, participent, de par la loi, à un service public (centres de formation des professions sociales) ; l'État encadre leur activité et elles reçoivent des subventions. Certaines associations, qui gèrent de véritables services publics, revêtent un caractère quasi-administratif (comme le Service social d'aide aux émigrants). Enfin, quelques associations peuvent relever de plusieurs de ces catégories, comme l'AFPA, à la fois véritable démembrement du ministère chargé du travail et association sous statut privé.

III. – La définition de nouvelles modalités de contrôle pour de nouveaux modes de gestion publique

L'administration ne s'est pas complètement adaptée aux modalités nouvelles d'intervention des associations.

Les relations de l'État avec celles-ci évoluent vers un mode partenarial, qui implique un fonctionnement contractuel et pluriannuel. Or les progrès sur ce plan restent modestes. En dépit d'obligations légales ou de recommandations du Premier ministre, les conventions-cadres permettant d'accorder des subventions sur une base pluriannuelle sont en nombre limité. Une évolution est d'autant plus nécessaire en la matière que les associations ne sont plus seulement le lieu d'exécution d'une politique mais elles sont aussi de plus en plus un lieu d'élaboration concertée d'une politique.

Une nouvelle approche est donc nécessaire en matière de contrôle. De ce point de vue les ambiguïtés de la notion d'« association administrative » doivent être levées à la lumière de la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'État. La technique des comptes d'emploi, qui trouve dans les concours financiers de l'État aux associations un point d'application privilégié, est également loin d'être satisfaisante : au-delà du contrôle du seul compte d'emploi, il

est dans bien des cas indispensable que le vérificateur ait accès à la totalité de la comptabilité pour s'assurer de la pertinence et de la sincérité du compte d'emploi, dont le seul contrôle ne permet pas, en tout état de cause, de porter un jugement sur la qualité de la gestion de l'association.

Le recours aux associations étant désormais un mode courant de gestion des actions publiques, notamment sociales, le contrôle, en particulier celui que les juridictions financières exercent, doit pouvoir garantir qu'il est satisfait à l'exigence de transparence dans les procédures et d'évaluation pertinente des résultats. La Cour entend poursuivre sa réflexion dans ce domaine et faire des propositions.

DEUXIÈME PARTIE

**OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS
FINANCIÈRES**

Chapitre I

Éducation, culture, communication, jeunesse et sports

1

L'Université française du Pacifique

Au moment où s'installent les universités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, les enseignements doivent être tirés par les autorités de tutelles, des nombreux errements constatés pendant l'existence de l'Université française du Pacifique (UFP). La création de cette université, par décret du 29 mai 1987, répondait au double objectif de former des cadres pour les territoires et d'assurer le rayonnement de la culture française dans un environnement majoritairement anglophone. De sa constitution à sa dissolution prononcée par décret du 31 mai 1999, sa gestion a été caractérisée par des irrégularités qui ont gravement nui à l'exercice de ses missions et contribué à augmenter ses coûts de fonctionnement.

Après avoir fonctionné irrégulièrement pendant neuf ans comme établissement public administratif, l'université fut ensuite maintenue sous ce même régime jusqu'à sa dissolution qui intervint deux années plus tard sans que le statut adopté par la loi de 1996 ait jamais été appliqué. Outre cette situation juridique illégale, l'université a procédé en 1992 à la création de formations de deuxième cycle, alors que les textes ne l'y autorisaient pas. Enfin, ce n'est que le 31 mai 1999, soit avec un retard de cinq mois par rapport aux délais fixés par la loi, qu'il a été simultanément mis fin à l'existence de l'UFP, que le décret du 29 mai 1987 a été abrogé et que deux nouvelles universités ont été créées.

L'organisation de l'université a été globalement défailante. Les attributions de chaque instance de décision n'ont pas été correctement fixées et la présidence n'a pas joué son rôle de pilotage et d'impulsion d'une véritable stratégie de développement. Aucun projet de développement n'a été adopté ; des carences administratives graves ont été relevées, notamment des détournements de fonds qui témoignent de l'absence de surveillance des procédures de gestion et de comptabilité par les responsables successifs de l'université. Des irrégularités dans la détermination des recettes et le paiement des dépenses ont également été commises ; elles concernent la fixation des

droits universitaires, les logements gratuits fournis à des personnels de l'université, les frais de déplacement et les indemnités d'éloignement. Enfin, l'absence de contrôle effectif des obligations de service a donné lieu à des abus.

2

L'Institut national de l'audiovisuel

La singularité de la position de l'INA dans le secteur public de l'audiovisuel se caractérise, depuis sa fondation, par la réunion d'activités hétérogènes : archivage, formation, production et recherche, auxquelles s'est ajouté depuis 1995 le dépôt légal.

Au fil des ans, le statut industriel et commercial qui lui a été conféré s'est avéré de moins en moins conforme à la réalité de son financement, pour l'essentiel assuré par une ressource tirée d'un prélèvement obligatoire (la redevance), et de moins en moins adapté à sa principale activité (l'archivage). Confronté à ce qu'il est convenu d'appeler la « révolution numérique », l'INA traverse depuis 1997 une crise qui n'est pas seulement technologique, financière et administrative, mais concerne désormais le cœur même de son métier.

Au terme de son contrôle, qui a porté sur les exercices 1991 à 1998, la Cour a constaté que l'établissement n'avait pas reçu d'orientations claires de la part de sa tutelle, que son financement reposait pour l'essentiel sur des fonds publics alors que son statut a été choisi pour favoriser une activité commerciale devenue aujourd'hui marginale, et que ses dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, n'étaient pas rigoureusement gérées.

Ces constatations exigent un effort de redressement rapide, afin que la dégradation de la situation financière de l'établissement soit enrayerée. La Cour ne l'a pas constaté au cours des exercices contrôlés. La récente conclusion entre l'État et l'établissement d'un « contrat d'objectifs et de moyens 2000-2003 » ouvre de nouvelles perspectives, sur lesquelles la Cour se réserve de porter un jugement dans l'avenir.

3

La Cité des sciences et de l'industrie

Dans son rapport public 1993, la Cour a analysé les premières années de fonctionnement de la Cité des sciences et de l'industrie. Elle a notamment relevé la situation financière tendue, l'importance des charges de fonctionnement, l'inadaptation du bâtiment du parc de la Villette, ainsi que des erreurs ou des tâtonnements que le président de la Cité attribuait dans sa réponse à la jeunesse de l'organisme, tout en annonçant diverses mesures correctrices.

Examinant les comptes et la gestion des exercices 1991 à 1998, la Cour a relevé la persistance de bien des anomalies critiquées, malgré des efforts incontestables.

La fréquentation de la Cité stagne ; l'instabilité des cadres supérieurs peut expliquer une trop faible capacité de pilotage ; la gestion apparaît insuffisamment rigoureuse, ce qui pèse sur l'organisation d'expositions temporaires et l'entretien de l'établissement.

Face à cette situation, l'établissement a tardé à définir une ligne stratégique claire et stable. Ce n'est qu'en octobre 1999 que son conseil d'administration a approuvé un contrat d'objectifs. La Cour en évaluera les effets lors de ses contrôles ultérieurs.

4

L'organisation de la Coupe du monde de football de 1998

L'examen des conditions d'organisation et de financement de la coupe du monde de football permet notamment de tirer des enseignements pour l'organisation de manifestations comparables dans l'avenir.

I. – Le bilan financier de l'opération

L'ensemble des dépenses prises en charge par les organismes soumis au contrôle des juridictions financières se sont élevées à 10 MdF : 7,5 MdF correspondent à des investissements, 2,5 MdF à des dépenses de fonctionnement.

Pour l'essentiel, ces dernières ont été supportées par le comité français d'organisation de la coupe du monde (CFO).

Alors que les dépenses de sécurité engagées par l'État se sont élevées à 120 MF, le CFO ne lui a remboursé que 43,5 MF.

Les recettes de billetterie ont représenté plus de 60 % des recettes du CFO : elles se sont élevées à près de 1 700 MF, soit un montant beaucoup plus élevé que prévu. Les recettes de marketing ont atteint un montant de 880 MF, légèrement supérieur à la prévision initiale.

Les comptes de l'exercice 1998 du CFO ont fait apparaître un bénéfice net cumulé de 287 MF, après paiement de plus de 450 MF d'impôts.

Cependant, pour leur plus grande part, les recettes liées à l'exploitation des droits de retransmission télévisée et des droits commerciaux de la coupe du monde ont été encaissées par la fédération internationale de football association (FIFA) et par la société de marketing qui lui est liée.

Les bénéfices réalisés à l'occasion de la coupe du monde par la FIFA et par cette société n'ont pas été rendus publics.

II. – Les investissements réalisés à l’occasion de la coupe du monde de football

A. – La rénovation des stades

L’organisation de la coupe du monde a entraîné la rénovation de 8 stades de province et du parc des princes.

Compte tenu du choix tardif de la plupart des villes en cause, les travaux ont souvent été réalisés dans des délais brefs qui expliquent la plupart des dysfonctionnements analysés par les chambres régionales des comptes, notamment au regard du respect des règles d’appel à la concurrence et en matière de dépassement de coûts.

Au total, le montant des travaux s’est élevé à 1 197 MF HT, dont 831 MF à la charge des collectivités locales et 366 MF à la charge de l’État. Il s’est avéré nettement supérieur aux évaluations retenues en 1994 pour arrêter le montant des subventions de l’État.

B. – Le stade de France

- L’ensemble des investissements liés à la réalisation du stade de France se sont élevés à environ 5,7 MdF, dont 2 550 MF TTC pour le stade proprement dit.

Les financements publics ont atteint 4,2 MdF.

- Le choix d’une capacité de 80 000 places pour le stade, qui ne correspondait pas à une exigence de la FIFA, a été fait sans qu’aucune étude des conditions de l’exploitation du stade au delà de la coupe du monde ait été réalisée.

En fait, les questions relatives à la rentabilité de cette exploitation n’ont été réellement abordées qu’après l’engagement de la procédure de choix du concessionnaire.

Ceci explique, dans une large mesure, qu’en dépit des intentions affirmées au début de cette procédure et réitérées dans le préambule du contrat de concession, l’État garantit la quasi-totalité des risques liés à l’exploitation.

Il devra en particulier verser au concessionnaire une indemnité annuelle de 68 MF (valeur 1994) jusqu’en 2025, terme de la concession, tant qu’un club de football ne s’installera pas au stade de France. Dans cette hypothèse, et si les recettes liées à cette installation

sont inférieures au montant garanti, l'État versera la différence au concessionnaire.

- Ces clauses du contrat de concession, exorbitantes du droit commun, ont été à l'origine de contentieux français et européens qui n'ont pu être dénoués qu'au prix de la mise en œuvre de procédures exceptionnelles et coûteuses, telle que la validation législative du contrat et le versement d'indemnités élevées à un architecte.

- Les considérations propres à l'organisation de la coupe du monde ne sauraient expliquer toutes les insuffisances constatées dans la préparation des décisions relatives à la construction du stade de France et la négociation de la concession de l'ouvrage. Selon toute vraisemblance, la réalisation de cet ouvrage, théâtre d'un grand succès sportif et populaire, obérera durablement la dépense publique en faveur du sport.

Chapitre II

Recherche

Le rôle du ministère de la recherche et des organismes de recherche dans le domaine biomédical

Dans son acception large, la recherche biomédicale centrée sur l'acquisition des connaissances pouvant permettre le traitement des maladies humaines, englobe l'ensemble des thématiques de recherche ayant trait à la biologie des êtres humains. Elle s'étend de la recherche très fondamentale à la recherche la plus appliquée.

L'organisation de la recherche biomédicale financée sur fonds publics frappe par sa complexité.

Une multiplicité d'organismes interviennent dans ce champ de recherche. Outre quatre des neuf établissements publics de recherche (EPST) qui y participent dans des proportions variables (CNRS, INSERM, INRA, Institut de recherche en développement – IRD), le CEA et des structures universitaires et hospitalières, l'État soutient depuis longtemps un certain nombre de structures privées. Les principales sont l'Institut Pasteur et l'Institut Curie.

A ces organismes se sont ajoutées des structures supplémentaires créées sous forme de GIP, pour faire face à l'apparition de nouvelles pathologies ou problématiques de recherche. Cette situation pose la question de la capacité d'adaptation des EPST. Elle ne pourrait être source de richesse que si des enseignements étaient régulièrement tirés pour transposer au profit des structures les moins adaptées les règles et procédures de gestion des établissements les plus dynamiques.

Enfin, les équipes de recherche elles-mêmes bénéficient d'une autonomie croissante qui s'explique principalement par l'augmentation de leurs ressources propres.

La multiplication des structures va de pair avec l'imbrication de fait des champs de recherche, des unités et des financements. C'est ainsi, par exemple, que le périmètre commun au CNRS et à l'INSERM regroupe environ les deux tiers des unités de recherche biomédicale des deux établissements. Les personnels statutaires du CNRS ne représentent que 53% de l'effectif présent dans les unités de l'établissement. Ce chiffre est de 48% à l'INSERM.

Dans ce paysage déjà complexe, la création des instituts fédératifs de recherche (IFR) permet certes d'accroître la visibilité de certaines thématiques et de développer les coopérations entre équipes des recherche mais elle risque aussi de favoriser les tendances centrifuges des unités. Elle pose surtout la question de la conciliation du pilotage direct de ces structures par le ministère et de l'autonomie de gestion des EPST.

Le montant total des fonds consacrés par les organismes de recherche publics et privés à la recherche biomédicale peut être estimé à 10 MdF en 1999. Sur ce total, 8,7 MdF apparaissent dans le budget des organismes. Ces moyens proviennent du budget de l'État à hauteur de 7,3 MdF, d'autres budgets publics, de la générosité du public et des revenus des activités propres des organismes de recherche. Les autres crédits – 1,3 MdF – ont pour origine principale l'Union européenne et des associations caritatives.

Les organismes de recherche reçoivent deux types de financement, ceux dit récurrents et ceux à vocation incitative. Les crédits "récurrents" proviennent essentiellement du budget de l'État et sont utilisés dans leur plus grande part pour couvrir des dépenses de personnel. Les crédits "incitatifs", qui ont pour objectif d'orienter les choix des équipes dans des directions de recherche définies par celui qui finance, sont le fait d'institutions diverses, extérieures ou non aux organismes de recherche eux-mêmes. Ils se situent dans une fourchette annuelle de l'ordre de 1,5 à 2 milliards de francs, soit moins de 20 % des fonds consacrés à la recherche biomédicale. Mais leur effet incitatif est fort car ces fonds doivent être comparés non pas au budget global des établissements mais à la part de ces budgets dont disposent directement les unités pour leur fonctionnement.

Le niveau des dotations attribuées à chaque laboratoire est très variable, lié à la taille des structures mais surtout au poids des dépenses de personnel dans le budget des établissements. Avec une part des dépenses de personnel de 69 % à l'INSERM et de 76 % au CNRS, les EPST ont perdu leurs marges de manœuvre financières et ont vu reculer nettement entre 1994 et 1998 les moyens de fonctionnement attribués à chaque chercheur.

La situation d'imbrication et de recoupement ainsi décrite n'est pas en soi néfaste à la qualité de la recherche. Cette concurrence engendre l'émulation. Mais, elle exige, en contrepartie, une forte coordination entre les établissements. Pour des raisons qui tiennent pour partie à l'instabilité des structures, le ministère chargé de la

recherche a été insuffisamment actif dans ce domaine pourtant essentiel de la fonction de tutelle.

Les moyens d'intervention dont dispose cette administration pour animer la recherche biomédicale n'ont pas toujours été pleinement valorisés.

L'action incitative de l'État dans l'orientation des recherches a eu des résultats inégaux. Les aides financières qui sont ainsi distribuées ont pour ambition de favoriser l'innovation ou la réorientation des thèmes de recherche et de redistribuer les chances entre les équipes de recherche. Cette politique peut avoir des résultats remarquables comme en témoignent les deux exemples étudiés de la lutte contre le SIDA avec l'ANRS et les actions incitatives relatives aux maladies à prions. A l'inverse, l'exemple de l'incitation aux recherches sur le génome à partir de la fin des années 80 atteste des difficultés rencontrées si les conditions de leur plein succès – des responsables scientifiques de grande autorité disposant du temps et de l'indépendance nécessaires - ne sont pas remplies.

Le recrutement et l'orientation des jeunes chercheurs constituent un autre moyen de pilotage de la recherche mais ce levier d'action n'est pas suffisamment exploité.

Le ministère chargé de la recherche a décidé de ne soutenir que marginalement les stages post-doctoraux des Français en France, pour privilégier l'octroi de bourses de thèse et favoriser l'accueil de post-doctorants étrangers. Les laboratoires doivent de ce fait recourir à des sources de financement privées pour s'adjoindre la compétence d'une catégorie de chercheurs essentielle à la compétitivité de la recherche d'un pays. Cette politique risque de placer en situation précaire de jeunes chercheurs sans pour autant éviter la présence de chercheurs non statutaires dans les laboratoires publics.

Par ailleurs les procédures de recrutement et d'affectation des chercheurs dans les EPST ne leur donnent qu'une marge de manœuvre réduite pour favoriser par ce biais certains thèmes de recherche.

Enfin, l'évaluation des chercheurs et celle, tout aussi importante des unités de recherche des EPST, reposent trop sur le seul indicateur du nombre des publications et ne fait pas une place assez grande au jugement d'experts étrangers. Par ailleurs, les importants efforts d'évaluation sont sans commune mesure avec leur effet réel. Ce décalage tient en grande partie à l'inexistence de la gestion des ressources humaines.

Ces constats conduisent la Cour à recommander une plus grande souplesse dans l'organisation des recrutements initiaux pour les EPST et à souhaiter que le ministère de la recherche veille à l'internationalisation rapide des instances d'évaluation ainsi qu'à l'amélioration du suivi des procédures d'évaluation individuelle et collective.

En conclusion, la Cour souligne que, dans les dernières années, le ministère de la recherche a privilégié à tort des actions de gestion directe au détriment de son rôle fondamental d'arbitrage et de coordination. Plus encore, l'avenir de la recherche française commande que soit rapidement renversée la tendance qui a conduit à ce que les crédits publics soient de plus en plus absorbés par les dépenses de personnel au détriment de la recherche proprement dite.

Chapitre III

Action sociale et sanitaire

1

Les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés

Compte tenu des sommes en jeu (plus de 1,1 MdF en 1999), la Cour a vérifié les dépenses exposées par l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés de 1995 à 1999, ainsi que les comptes et la gestion de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de deux associations.

I. – Cadre de l'action de l'État

Si le principe du droit d'asile est régi par des textes de niveau élevé (Constitution, traité, loi), les modalités d'accueil des demandeurs d'asile sont souvent fixées par des circulaires. Les deux catégories de demande d'asile (asile constitutionnel ou conventionnel et asile territorial) et les droits de recours afférents font l'objet de procédures complexes qui se chevauchent parfois.

L'accueil des demandeurs d'asile est une compétence de l'État, relevant de plusieurs administrations auxquelles il manque un chef de file.

Le **ministère des affaires étrangères** exerce la tutelle de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, dont la mission est d'instruire les demandes d'asile conventionnel et d'assurer la protection des réfugiés.

La demande d'asile accuse de fortes fluctuations (de 17 000/an à plus de 30 000 depuis 1995), auxquelles l'OFPRA a du mal à faire face.

Le nombre des recours contre les décisions de l'OFPRA devant la Commission des recours des réfugiés s'accroît et le taux d'annulation des décisions de rejet atteint maintenant 9 %.

Le **ministère de l'intérieur** est le principal intervenant pour l'asile territorial, qui a fait l'objet de 6334 demandes en 1999. Les moyens des préfetures sont mal adaptés face à l'augmentation de la demande d'asile.

Le **ministère de l'emploi et de la solidarité** assure la prise en charge des demandeurs d'asile et conduit des actions d'intégration des réfugiés : ses moyens en personnel se réduisent à un bureau de trois personnes et il s'appuie sur deux établissements publics sous sa tutelle - l'Office des migrations internationales (OMI), le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS) -, ainsi que sur des associations. Ces dernières posent des problèmes de contrôle et de suivi des subventions qui leur sont accordées

L'effort financier global consenti par l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés et la formation de ces derniers est difficile à préciser. Onze sources de crédits ont été identifiées, représentant 1,1 MdF en 1999, mais ce total n'est pas exhaustif.

II. – Accueil et hébergement

Depuis 1975, les principes sur lesquels se fonde le dispositif national d'accueil n'ont pas été repensés, alors qu'ils avaient été conçus au moment de l'arrivée des réfugiés du Sud-Est asiatique, à une époque où 90 % des demandeurs obtenaient le statut de réfugié ainsi que l'autorisation d'exercer une activité professionnelle.

L'admission des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le dispositif national d'accueil est décidée par une commission nationale d'admission, ainsi que par des commissions départementales pour quatre départements. L'accès à un dispositif financé au titre de l'aide sociale est réservé aux demandeurs d'asile et réfugiés qui déclarent sur l'honneur ne disposer "ni de ressources ni de logement". Les établissements du dispositif national d'accueil sont juridiquement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), régis par le code de la famille et de l'aide sociale, gérés le plus souvent par des associations, avec une prise en charge des frais de fonctionnement par le budget de la santé et de la solidarité.

Les coûts journaliers des centres accusent d'importantes variations et l'enquête a montré que les DDASS, sollicitées par de multiples priorités, n'apportent pas toutes la même diligence aux contrôles dont elles sont chargées.

Le nombre de places en centre d'accueil, qui est passé de 1 829 en 1992 à 3 781 en 1999, n'a pas permis d'augmenter dans les mêmes proportions le nombre des demandeurs accueillis du fait d'un engorgement engendré par les délais d'instruction et de recours, mais aussi du fait que les déboutés se maintiennent plusieurs semaines dans les centres. De 1995 à 1998, 15 % seulement des demandeurs d'asile remplissant les critères ont pu être admis en centre d'accueil. La liste d'attente était de 3800 demandes en juin 2000.

Les demandeurs d'asile non hébergés par le dispositif national ne reçoivent qu'une allocation d'insertion de 1 776 F par mois ; les demandeurs non reconnus ne reçoivent aucune aide financière. De surcroît, la proportion des décisions favorables est deux fois plus élevée pour les demandeurs d'asile pris en charges par le dispositif national que pour ceux qui restent en dehors de celui-ci.

Des dispositifs sont improvisés et parfois pérennisés grâce à l'aide de l'État, comme c'est le cas pour le centre ouvert dans le Pas-de-Calais par la Croix-Rouge pour accueillir principalement les clandestins refoulés à l'entrée du tunnel.

Enfin, plusieurs associations subventionnées interviennent au titre de l'aide médicale aux demandeurs d'asile et réfugiés.

III. – Formation et intégration

Au fil des années, et alors que son objectif initial était l'intégration des réfugiés, la priorité du dispositif national est ainsi devenue l'accueil, d'une partie seulement, des demandeurs d'asile.

La règle est que le réfugié, qui dispose d'une carte de résident, se voit ouvrir les dispositifs de droit commun, et doit pouvoir effectivement y accéder.

Les actions spécifiques destinées à favoriser l'intégration des réfugiés sont des actions de formation linguistique et d'adaptation professionnelle. Les demandeurs d'asile, qui ne sont pas destinés à rester en France, ne peuvent bénéficier, pour leur part, que d'activités "occupationnelles", sauf interventions de bénévoles dans les centres d'accueil pour une initiation au français.

Pour les réfugiés statutaires ayant droit à une formation, la multiplicité des intervenants rend le système peu lisible. Une part importante des subventions accordées aux organismes de formation

est réservée à leurs dépenses de structure, ce qui met en évidence la nécessité d'opérer des contrôles.

Les résultats en terme d'intégration professionnelle des réfugiés ne sont pas à la hauteur des efforts déployés. Les explications sont multiples : absence de recensement des besoins, confusion entre formation linguistique et formation professionnelle, pratique de la reconduction des crédits et des stages d'une année sur l'autre, sans contrôle suffisant et sans réelle évaluation des résultats.

IV. – Opérations exceptionnelles

La Cour a examiné deux opérations exceptionnelles réalisées au cours de la période considérée.

Pour les demandeurs d'asiles roumains en 1995 et 1997 dans le Rhône, des crédits spécifiques ont été délégués. Le phénomène ne s'est plus reproduit, car la loi du 11 mai 1998 permet d'appliquer aux ressortissants roumains la procédure accélérée d'examen prioritaire par l'OFPRA.

Pour les personnes évacuées du Kosovo en 1999, la France a participé, entre le 18 avril et le 25 juin 1999, à l'évacuation de réfugiés des camps de Macédoine. Le coût de l'accueil des personnes s'est élevé à 238 MF pour 1999. Le consensus s'étant fait sur le caractère temporaire du séjour des Kosovars concernés, le statut de réfugié ne leur a pas été accordé d'emblée, mais un statut spécifique, qui s'en rapprochait beaucoup, a été défini. Un peu plus de 4000 personnes demeuraient en France à ce titre en juin 2000.



L'asile en France souffre d'une confusion avec les notions d'ouverture des frontières et d'immigration. Comme la demande d'asile peut constituer un mode d'entrée en France pour chercher de meilleures conditions économiques, se sont développées des filières organisées qui ne bénéficient pas à d'authentiques demandeurs d'asile mais consolident, semble-t-il, des pratiques de travail illégal. Compte tenu des difficultés inhérentes au dispositif actuel, l'État ne pourra pas faire l'économie d'une redéfinition des règles d'exercice du droit d'asile et du rôle confié aux différents intervenants.

2

L'organisation des soins psychiatriques

La psychiatrie occupe une place notable dans le système sanitaire français. En 1997, elle a disposé de 72 000 lits d'hospitalisation complète et de 27 000 lits en hospitalisation partielle de jour et de nuit, soit un total de 99 000 lits, auxquels s'ajoutent 10 000 places d'accueil à temps complet dans des structures alternatives à l'hospitalisation. Elle a utilisé les services de près de 140 000 personnels médicaux et non médicaux. Les dépenses hospitalières consacrées à la santé mentale ont été estimées en 1998 à 39 MdF sur un ensemble de dépenses hospitalières de 253 MdF. En 1997, plus d'un million de patients ont été pris en charge dans des structures intra ou extra-hospitalières.

La Cour a effectué une enquête portant sur l'évolution de l'organisation des soins psychiatriques entre 1991 et 1998, à partir de l'exploitation des informations statistiques du ministère de l'emploi et de la solidarité, d'investigations conduites dans onze régions¹ et de données recueillies par huit chambres régionales des comptes² à l'occasion du contrôle de seize centres hospitaliers spécialisés (CHS).

La Cour constate aujourd'hui, malgré la diminution du suréquipement en lits d'hospitalisation complète et le développement des alternatives à l'hospitalisation, que la planification encore insuffisante ne permet pas de résorber les disparités et de réaliser les restructurations nécessaires. En effet, si l'affirmation progressive de la sectorisation a permis de substantiels progrès dans la prise en charge des maladies mentales, la mise en œuvre des principes de planification définis au niveau national a, toutefois, pâti de la prééminence accordée au niveau départemental pour l'organisation des soins psychiatriques.

Quant à la méfiance et aux réticences qui dominent encore souvent les rapports entre la psychiatrie et l'hôpital général, elles

¹ Alsace, Antilles-Guyane, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.

² Il s'agit des chambres régionales des comptes suivantes : Antilles-Guyane, Aquitaine, Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France et Languedoc-Roussillon.

retardent tant la sectorisation que l'intégration de la psychiatrie dans l'hôpital et favorisent le maintien de structures qui isolent les malades de leur environnement. Les alternatives à l'hospitalisation complète, les structures inter-sectorielles, le travail en réseau se développent davantage au gré des initiatives locales peu évaluées que sous l'effet d'une véritable impulsion, ce qui nuit à la cohérence du dispositif encore top centré sur l'hospitalisation complète. La prise en charge par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) des questions de planification devrait donner une nouvelle impulsion à la réorganisation des soins psychiatriques.

Si la durée moyenne des séjours a diminué au cours de la dernière décennie, traduisant une évolution significative des modes de prise en charge de la maladie mentale, le nombre des hospitalisations sans consentement a connu une augmentation spectaculaire qui pose avec acuité la question de l'indispensable conciliation entre les impératifs de sécurité et le respect des droits des malades. De même, la sectorisation psychiatrique ne se combine pas toujours aisément avec la liberté pour le malade et sa famille de s'adresser à l'équipe médicale de son choix.

Il semble enfin que, faute de définition de priorités, les pouvoirs publics n'arrivent pas à promouvoir les restructurations nécessaires pour permettre au dispositif de soins psychiatriques de remplir les missions de prévention, de soins et de réinsertion sociale qui lui ont été assignées au moment de la mise en place de la sectorisation.

Aussi, la Cour prend-elle acte des travaux menés au sein des directions compétentes du ministère de l'emploi et de la solidarité pour, notamment, améliorer le système d'information et d'évaluation et suivre la mise en œuvre des schémas régionaux d'organisation sanitaire psychiatrique. Elle souhaite que ces travaux débouchent sur des progrès rapides dans l'organisation et formule plusieurs recommandations sur les sujets suivants : l'action de planification des agences régionales de l'hospitalisation ; l'évaluation des alternatives à l'hospitalisation complète afin de les développer conformément aux besoins de la population ; le développement de structures d'accueil intersectorielles afin d'adapter les solutions offertes aux différentes maladies mentales et aux troubles de comportement des malades ; l'organisation des réseaux de soins en santé mentale de façon à renforcer la collaboration entre les psychiatres libéraux et les hospitaliers ; l'étude des causes de l'augmentation des hospitalisations à la demande d'un tiers.

Chapitre IV

Emploi et formation professionnelle

1

L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

L'agence nationale pour l'emploi (ANPE) est un des acteurs du service public de l'emploi, qui a pour mission essentielle d'assurer l'accès ou le retour à l'emploi des personnes qui en sont privées. Dans un contexte longtemps caractérisé par un constant accroissement d'un chômage de masse, ses attributions et ses moyens ont profondément évolué, mais il est malaisé d'effectuer une évaluation objective de son action d'autant plus que la conjoncture économique connaît maintenant une réelle amélioration.

I. – La mobilisation des moyens

Le contrôle mené par la Cour de l'été 1999 à l'été 2000 sur la période 1992 à 1999 a montré que le cadre budgétaire propre aux établissements publics à caractère administratif ne permet pas de bien isoler les dépenses et les recettes liées à la seule gestion de l'ANPE. Les aides à l'emploi effectuées pour le compte de l'État (17,7 MdF en 1998) représentent plus des trois quarts du budget de fonctionnement et que leur taux d'exécution n'atteint pas 50 %. Elles contribuent au gonflement en fin d'exercice du fonds de roulement de l'Agence, dont le niveau offre une marge de manœuvre permettant de financer des dépenses, notamment d'équipement, qui auraient pu être intégrées dans le budget primitif, palliant ainsi, avec l'accord des autorités de tutelle, les insuffisances de ses dotations au détriment de la sincérité budgétaire.

L'examen des relations financières établies entre l'agence et ses différents partenaires a montré que, pour ce qui concerne les interventions de l'État transitant dans les comptes de l'ANPE, aucun suivi rigoureux des flux financiers ni aucun apurement régulier des opérations n'étaient effectués. Le circuit de paiement des aides à l'emploi est inutilement lourd. Les masses financières transitant par l'agence lui donnent une trésorerie substantielle dont le placement engendre des produits financiers (de 5 à 85 MF par an), qui auraient dû être plus importants si l'agence avait eu une gestion plus active de sa trésorerie.

L'augmentation des dépenses de personnel, qui sont passées de 3,1 MdF en 1992 à près de 4,3 MdF en 1999, résulte des créations régulières d'emploi, de l'amélioration des qualifications, mais aussi des améliorations accordées tant aux actifs qu'aux retraités. Les dépenses consacrées à l'informatique font l'objet d'un processus budgétaire peu satisfaisant. La capacité immobilière de l'établissement, qui a peine à mettre en œuvre les technologies les plus modernes ne s'adapte qu'avec retard à l'arrivée de personnels supplémentaires. Le code des marchés est diversement suivi par chacune des directions de l'ANPE.

Les contrats de progrès constituent, depuis 1990, une tentative intéressante, mais encore imparfaite, d'organiser dans un cadre pluriannuel l'emploi des moyens mis par l'État à la disposition de l'agence pour atteindre des objectifs mieux définis.

II. – L'efficacité de l'agence

A. – Le contexte de l'intervention de l'agence

En France, les responsabilités de gestionnaire de l'assurance chômage, de placier et dispensateur de formation professionnelle étant éclatées entre divers intervenants, il est malaisé de mesurer l'efficacité de chacun d'entre eux, puisque leurs actions sont interdépendantes.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'ANPE constituent, avec les services du ministère chargé de l'emploi, le service public de l'emploi auquel est associée l'UNEDIC, qui assure l'indemnisation du chômage. Au plan local, l'organisation de partenariats avec les collectivités locales ou leurs émanations est une autre illustration de l'éclatement du dispositif français.

L'ANPE a la responsabilité de tenir la liste des demandeurs d'emploi, répartis en plusieurs catégories selon leur situation. Une enquête de l'inspection générale des affaires sociales en 1999 a mis en lumière des dysfonctionnements qui affectent la gestion de la liste des demandeurs d'emploi et réduisent son caractère opérationnel. La définition du concept de « demandeur d'emploi » se révèle de plus en plus extensive avec l'assouplissement croissant des conditions de cumul entre allocations sociales et revenus d'activité et une meilleure connaissance par les intéressés des avantages induits par leur

inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (notamment les aides des communes).

B. – La stratégie du placement

1. – Les services aux entreprises

Pour améliorer son efficacité, l'ANPE a engagé, au cours de la période contrôlée, un effort important de modernisation des prestations qu'elle propose tant aux entreprises qu'aux demandeurs d'emploi.

L'objectif de 40 % de part de marché assigné à l'agence par le deuxième contrat de progrès a été presque atteint en 1996 avec 39,7 %, à comparer à 24,8 % en 1993, mais il est retombé à 36,3 % en 1998. L'objectif en nombre d'offres recueillies a, lui, été largement dépassé : 1,2 million d'offres en 1993, plus de 3 millions en 1999. Les taux de satisfaction des offres augmentent jusqu'en 1996 pour décliner depuis, et les délais de satisfaction s'allongent de façon continue.

La pertinence de l'ensemble des indicateurs est relative : la reprise de la croissance n'a pu qu'entraîner des tensions sur le marché du travail, tandis que les entreprises font jouer en parallèle plusieurs modes de recrutement.

Pour ce qui est de l'opinion portée par les employeurs sur son efficacité, l'ANPE voit son rang décliner régulièrement depuis 1995 : alors qu'elle était au premier rang, avec 22,9 % des entreprises la déclarant comme le moyen le plus efficace, elle occupait en 1999 le troisième rang avec 17,7 %, derrière les petites annonces, la presse, le Minitel (21,3 %) et les réseaux de connaissance (20,3 %) ; toutefois, 18,8 % des entreprises interrogées estiment que tous les moyens se valent.

2. – L'appui aux demandeurs d'emploi

L'agence a modernisé les services qu'elle propose aux demandeurs d'emploi, désormais considérés comme des « clients ». A cette fin, les outils ont été modernisés (accueil, affichage, télématique, etc.), mais son site Internet reste encore à développer.

Depuis le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC, un premier entretien professionnel est systématiquement prévu, dont la qualité reste sans doute à améliorer.

L'agence ne dispose généralement pas d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des prestations de services dont elle fait bénéficier les demandeurs d'emploi. Les dispositifs de formation gérés par l'agence pour le compte de l'État ne font pas davantage l'objet de suivi.

La définition des publics prioritaires au niveau national a été modifiée à plusieurs reprises, au cours des sept dernières années, ce qui n'est guère compatible avec une action qui, parce qu'elle s'adresse aux personnes les plus menacées d'exclusion, doit s'inscrire nécessairement dans la durée. Dans ce domaine, il est difficile de distinguer dans les évolutions positives ou négatives ce qui revient à la seule ANPE, mais les instruments permettant d'apprécier objectivement l'impact des interventions de l'agence sont souvent défailants.



Le sensible reflux du chômage depuis 1998 et l'amélioration de la conjoncture économique modifient l'environnement dans lequel l'ANPE inscrit désormais son action. Ce constat conduit à s'interroger sur la vocation de cet important établissement public et sur la nature des relations qu'il doit maintenant entretenir avec les autres composantes du service public de l'emploi pour parvenir au meilleur usage des deniers publics mis à sa disposition.

2

L'action de l'État dans le domaine de la formation professionnelle

La décentralisation, et notamment la loi du 20 décembre 1993, a profondément modifié le rôle de l'État dans le domaine de la formation professionnelle pour accroître sensiblement celui des régions.

La Cour a enquêté sur les conditions dans lesquelles l'État exerce désormais certaines des attributions qu'il a conservées. Son attention s'est ainsi portée sur : le contrôle par les services de l'État des fonds de la formation professionnelle, la gestion de la dotation de décentralisation attribuée aux régions au titre de leurs nouvelles compétences, la mise en œuvre du volet formation professionnelle des contrats de plan État-régions en ce domaine, le fonctionnement des organes de coordination du secteur.

Le contrôle de la formation professionnelle représente un enjeu important en raison de l'importance des fonds concernés et du nombre des acteurs intéressés. Des inadaptations ou des lacunes ont été relevées dans les dispositifs juridiques qui régissent l'intervention de l'État dans ce domaine. Les moyens qui lui sont consacrés se sont réduits au cours des années récentes. La politique de contrôle reste largement à préciser.

La dotation de décentralisation de la formation professionnelle s'élève à près de huit milliards. La loi a donné à la répartition de cette dotation entre les régions un caractère évolutif mais, dans les faits, cette dernière n'a pratiquement pas varié. La législation avait également prévu une affectation de cette dotation à des fonds régionaux de la formation professionnelle. Cette affectation n'a pas été pratiquée et les sommes correspondantes se confondent avec les autres dotations de décentralisation non affectées des régions. La dotation de décentralisation de la formation professionnelle ne peut donc pas être rattachée, comme on le fait généralement, à l'effort financier de l'État dans ce secteur. De plus les obligations d'information statistique qui pèsent corrélativement sur les régions ne sont pas toujours remplies.

Les contrats de plan État-régions dans le domaine de la formation professionnelle n'ont qu'une portée limitée. Leur suivi est dans l'ensemble déficient. L'incidence de certains financements de l'État est souvent difficile à apprécier, soit parce qu'ils ne représentent qu'une part relativement faible de l'effort des régions (apprentissage), soit parce qu'ils concernent des actions à la réalisation desquelles la contractualisation apporte peu (actions largement financées sur d'autres lignes budgétaires ou fonctionnement de structures permanentes).

Enfin, les organes centraux de coordination de la politique de formation professionnelle, dont la création remonte le plus souvent aux années 1960 et 1970 et qui procèdent d'une vision interministérielle et concertée de cette politique, sont fréquemment en sommeil ou en déclin.

Au total, une fonction de contrôle insuffisamment mise en oeuvre, des contrats de plan de faible portée, des dotations de décentralisation dont la répartition entre les régions a été largement figée et dont le rattachement à l'effort spécifique de l'État en matière de formation professionnelle peut être discuté, un système d'information déficient, des organes de coordination en large part inactifs ou frappés de dépérissement, telles sont les insuffisances relevées par la Cour qui a notamment pris acte des intentions de réforme dont la ministre de l'emploi et de la solidarité lui a fait part.

Mais autant que de déficiences, ces faits témoignent d'une modification profonde de l'orientation de l'action de l'État au regard des principes qui l'inspiraient depuis plusieurs décennies et qui s'expriment dans les lois de 1966 et 1971. La décentralisation a redistribué les rôles entre les acteurs publics de façon substantielle. L'orientation croissante des actions de formation financées sur les fonds de l'État vers la politique de l'emploi a également profondément modifié le contenu de "l'obligation nationale" de la loi d'orientation de 1966. Cette évolution impose de reconsidérer les objectifs et les concepts de la politique de formation professionnelle, les modalités et les moyens de son suivi, le rôle de l'État en ce domaine et la coordination des acteurs publics. Pour contribuer à cette nécessaire réflexion et mesurer la portée des réformes d'ores et déjà annoncées par la ministre de l'emploi et de la solidarité, la Cour engagera au cours des prochains mois de nouvelles enquêtes à ce propos, en collaboration, sur des sujets entrant également dans leurs compétences, avec les chambres régionales des comptes.

3

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, créé en 1982, a pour objectif d'aider les jeunes, notamment ceux qui sont les moins qualifiés, à réussir leur insertion tant professionnelle que sociale. Son animation et son contrôle sont assurés par la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ), placée auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité. Il est actuellement constitué par environ 600 structures de deux grands types (missions locales d'une part, permanences d'accueil, d'information et d'orientation d'autre part) dont la grande majorité sont des associations. En 1999, 1 230 000 jeunes ont eu au moins un entretien avec un conseiller du réseau.

Ce réseau, souvent méconnu, dans lequel travaillent plus de 8 000 personnes est financé à la fois par l'État, les régions et les communes. Son coût de fonctionnement en 1998 est estimé à 1,4 milliard de francs.

Une enquête effectuée par la Cour au premier semestre 2000 l'a notamment conduite à visiter 25 structures réparties dans 5 régions différentes. Elle a fait apparaître que les informations disponibles au niveau national ne permettent pas de procéder à une évaluation pertinente de l'efficacité de ce réseau. Celui-ci se caractérise par l'inadaptation de son financement et l'hétérogénéité de ses structures, qui nécessiteraient une animation et un contrôle plus efficaces que ceux exercés jusqu'à présent par la DIJ. Enfin, le transfert aux régions de la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes résultant de la loi du 20 décembre 1993 a profondément modifié le poids des différents partenaires dans ce dispositif sans que toutes les conséquences aient encore été tirées de cette évolution.

De façon plus précise, et pour concrétiser les évolutions nécessaires de ce réseau, la Cour émet les recommandations suivantes :

- définir et veiller au respect d'un cadre de référence minimal relatif aux objectifs, aux métiers et aux fonctions des composantes du réseau, cohérent avec leur mission générale d'insertion globale des jeunes;
- développer un système d'information plus fiable et plus complet concernant les moyens et l'activité du réseau, permettant d'évaluer l'efficacité de son action ;
- simplifier son organisation en faisant disparaître la distinction entre les permanences d'accueil, d'information et d'orientation d'une part et les missions locales d'autre part ;
- aménager son système de financement pour le rendre plus stable, plus transparent et incitatif, en développant les conventions globales pluriannuelles et en révisant les dispositions régissant la règle de la « parité du financement » pour les missions locales ;
- veiller à ce que la convention collective en cours d'élaboration soit financièrement supportable par le réseau et n'entrave pas les capacités d'adaptation de ses composantes.

Au-delà de ces recommandations opérationnelles, des réflexions à moyen terme pourraient opportunément être engagées sur les thèmes suivants :

- évolution des moyens et de la place de la DIJ au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- renforcement de la coordination de l'action des différents départements ministériels concernés par une relance du "réseau public d'insertion des jeunes" pour développer en particulier les relations avec l'Education nationale en vue de réduire le « délai d'errance » des jeunes entre leur sortie du système scolaire et leur prise en charge par le réseau ;
- élargissement, au moins dans certaines zones sensibles, de la compétence des composantes du réseau vers l'ensemble des personnes en difficulté d'insertion, quel que soit leur âge.

4

Les comptes consolidés du régime d'assurance chômage (RAC)

La portée des comptes du régime d'assurance chômage (RAC) est doublement importante. Par leur poids économique, d'abord, avec un montant de prestations servies – hors prestations versées pour des organismes tiers – s'élevant à 115 MdF en 1999. Par leur structure, ensuite, les comptes du RAC étant le produit de la consolidation des comptes de 59 entités juridiques autonomes (les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – ASSEDIC –, le groupement des ASSEDIC de la région parisienne – GARP – et les Centres de services informatiques des ASSEDIC – CSIA -), dont la régularité et la sincérité sont certifiées par un commissaire aux comptes. La démarche de certification des comptes des institutions du RAC a été engagée au début des années 1990. Elle s'est traduite dès cette date par la nomination d'un commissaire aux comptes dans chacune des institutions. Après une période d'adaptation, ceux-ci ont pu procéder à une certification légale des comptes à partir de 1994.

L'ensemble de cette démarche constitue une expérience novatrice dans le domaine de la protection sociale en particulier et dans la sphère publique en général. Elle s'appuie à la fois sur l'intervention des commissaires aux comptes et sur un dispositif de contrôle interne renforcé. Afin d'analyser au plus tôt les résultats de cette démarche, la Cour des comptes a procédé en 2000 au contrôle des comptes consolidés du RAC sur l'ensemble de la période soumise à certification (1994-1999). Elle a constaté, en dépit de difficultés ponctuelles, une amélioration sensible de la qualité des documents financiers produits par le RAC. Cependant, la mise en place de ces mécanismes n'est pas encore totalement achevée. Ainsi, la Cour examinera prochainement les mécanismes de contrôle interne, qui servent de support à l'intervention des commissaires aux comptes et dont la formalisation, sous la forme d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements (RCIQT) », est récente (fin 1999). Il reste enfin à donner aux nouveaux concepts introduits par

cette évolution toute leur place dans le débat relatif au financement du régime en privilégiant une discussion sur le résultat comptable certifié, plus significatif que le solde de trésorerie utilisé jusqu'à présent.

Au cours des prochaines années, la Juridiction se propose de suivre et d'accompagner cette démarche, et souhaite articuler ses contrôles au sein du RAC avec ceux des commissaires aux comptes, en liaison bien sûr avec ceux conduits par d'autres autorités publiques chargées de cette mission.

Chapitre V

Environnement, équipement et logement

1

Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne

A la suite des incendies dramatiques de l'été 1986, le conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) a été créé en décembre suivant par décision d'un comité restreint présidé par le Premier ministre.

Le CFM se présente comme un chapitre du budget du ministère chargé de l'agriculture dont les crédits sont ventilés chaque année par arrêtés ministériels entre les titres et la vingtaine de chapitres d'affectation définitive.

L'État s'est progressivement éloigné de ses engagements initiaux.

Pour les sept années comprises entre 1992 et 1998, par comparaison avec la dotation initiale de 100 MF, le CFM a vu ses moyens budgétaires réduits d'environ 200 MF.

Par ailleurs, des annulations de crédits sont intervenues à des dates souvent très tardives.

Dans ces conditions, la programmation annuelle, réalisée après une large concertation entre les préfets et les collectivités locales, s'est trouvée remise en cause, parfois profondément.

Enfin, l'État a négligé la prévention, privilégiant plutôt les achats de matériel de lutte contre les incendies.

Les objectifs de cohérence, de rationalité et de réflexion pluriannuelle voulus par les pouvoirs publics lors de la création du conservatoire perdent évidemment leur signification.

La gestion des crédits est erratique.

Les arrêtés ministériels de répartition sont pris avec retard et en plusieurs tranches, dont certaines décidées au cours du second semestre de l'année considérée.

Au total, les crédits du CFM ne sont jamais engagés -et a fortiori utilisés- avant l'été, et donc pas avant le début de la saison de feux de l'année au titre de laquelle ils ont été ouverts.

La consommation effective des crédits du CFM est parfois marquée, également, par des délais tout à fait excessifs : dans plusieurs départements, des crédits qui remontent à plusieurs années - jusqu'à 1987- restent à utiliser.

Les équipements sont souvent dégradés.

Le préfet de zone estime que le tiers du réseau d'environ 20 000 kilomètres de pistes de défense contre l'incendie (DFCI) créé depuis 1987 grâce au CFM est d'ores et déjà impraticable, qu'un autre tiers ne peut être utilisé qu'après reconnaissance, et que seul un tiers est maintenu en état correct.

Les problèmes financiers posés par l'entretien de ces pistes apparaissent particulièrement difficiles, compte tenu notamment du caractère limité des ressources dont disposent les syndicats intercommunaux dans l'arrière-pays.

Enfin, l'existence de la presque totalité de ces voies créées sur des propriétés privées, ne repose que sur des accords écrits mais non inscrits au service des hypothèques, voire sur de simples accords verbaux.

L'aménagement du territoire fait maintenant problème.

Au cours des dix dernières années, la surface de la forêt méditerranéenne a progressé de 11 % tandis que l'espace agricole diminuait de 5 %.

L'urbanisation et le « mitage » du territoire boisé ont multiplié les zones à risque. Cette pression de l'urbanisation ne pourra que s'accroître puisque la façade méditerranéenne accueillerait quelque deux millions de personnes supplémentaires d'ici 2020.

Ceci est d'autant plus préoccupant que le débroussaillage autour des maisons n'est pas réellement mis en oeuvre par les propriétaires.

Enfin, cette action n'est pas mesurée.

Les statistiques font apparaître une réduction des surfaces brûlées chaque année dans le midi méditerranéen. Mais, faute d'analyse suffisamment fine, il n'est pas possible, pour apprécier ce résultat, de faire la part des facteurs imputables respectivement aux conditions climatiques et aux actions du conservatoire.

2

L'entretien du réseau routier national

Le réseau routier national géré directement par l'État est constitué au 1^{er} janvier 1999 de 28 749 km de routes nationales et de 2 268 km d'autoroutes non concédées. Son entretien est assuré par la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières et au plan local par les directions départementales de l'équipement (DDE).

Les contrôles menés par la Cour auprès de l'administration centrale et dans seize DDE confirment que l'État devrait se préoccuper davantage de l'entretien de son patrimoine routier.

Aucun document général ne définit de **stratégie** dans ce domaine, hormis de simples circulaires ministérielles. Les besoins financiers relatifs à l'entretien ne sont pas un critère de choix des projets d'infrastructures nouvelles ; les méthodes d'évaluation existent, mais elles ne sont qu'un cadre de présentation théorique. Le plus souvent, l'impact des choix de conception sur les moyens en entretien n'est pas explicité dans les dossiers d'investissement.

Les moyens financiers consacrés à l'entretien se sont réduits de 1988 à 1997. En 1988, l'entretien représentait 28,2 % du budget « routes » exécuté contre 20,2 % en 1997. L'inflexion positive constatée dans les lois de finances pour 1998, 1999 et 2000 ne compense pas les insuffisances du passé.

Les conséquences sur l'état du réseau sont inquiétantes. La sous-estimation des besoins d'entretien conduit à un état réellement médiocre de certaines routes : 22 % des chaussées souffrent de graves dégradations. Sur les routes nationales ordinaires non renforcées, la stratégie d'entretien préventif a dû être abandonnée faute de moyens financiers. Seules des dépenses curatives sont encore effectuées.

Le suivi des arbres, le débroussaillage, la prévention des chutes de pierres souffrent de déficiences. La gestion des tunnels pose des difficultés aux services. Une proportion significative des ouvrages d'art n'est pas dans un état satisfaisant.

La politique de déclassement, dont l'objectif est de remettre aux départements des voies dont l'intérêt national n'est pas avéré, est très ralentie, faute des moyens financiers qui permettraient de transférer en bon état les routes assurant une desserte locale.

La définition et la mise en œuvre d'**une politique cohérente de l'entretien et de l'exploitation de la route** rencontrent des obstacles. L'action de l'État n'est pas suffisamment coordonnée avec celle des départements. Au sein du ministère de l'équipement lui-même, la fonction d'exploitation est éclatée entre la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR). La répartition des compétences et la manière dont les deux directions assument leur fonction dans ce domaine n'assurent pas la cohérence de l'action de l'État.

La connaissance des besoins est aussi insuffisante. Les outils tels que « l'image qualité » du réseau national ou des ouvrages d'art constituent un progrès dans la connaissance de l'état physique du réseau mais ne servent que très marginalement à définir les besoins financiers. L'absence de comptabilité patrimoniale prive l'administration d'un outil de définition de ces besoins.

Les services concernés ont produit à la Cour des estimations de l'insuffisance des crédits par rapport aux besoins. Pour la direction des routes, les dotations couvriraient les 2/3 des besoins en 1997 et les 3/4 en 1999 ; pour la direction de la sécurité routière, les dotations correspondraient à la moitié des besoins.

Enfin, au cours de son enquête, la Cour a constaté que les moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales étaient arrivés à un seuil critique. De même un certain nombre de centres d'exploitation de l'équipement sont dans un état de grande vétusté.

L'enquête de la Cour souligne la nécessité d'une réflexion globale sur la politique d'entretien routier afin que soit déterminée une stratégie publique à la hauteur d'enjeux qui concernent non seulement la sauvegarde du patrimoine de l'État et les besoins futurs de financement mais avant tout la sécurité et le confort des usagers de la route.

3

Les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé

En 1996, dernière année pour laquelle des statistiques étaient disponibles lors de l'enquête, 12,6 millions de ménages occupaient en France un logement dont ils étaient propriétaires, cependant que 4,6 millions d'autres en louaient un à un bailleur privé.

Depuis plus de vingt ans, coexistent deux dispositifs distincts de subventions de l'État pour l'amélioration de ce parc, que la Cour a déjà analysés dans son rapport public particulier de juin 1994³ :

- les propriétaires bailleurs peuvent prétendre à des subventions qu'attribue, sans conditions de ressources mais sous réserve qu'ils prennent l'engagement de louer le logement pendant dix ans, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), sur crédits alloués par l'État ;

- les propriétaires-occupants ou les usufruitiers dont les ressources sont inférieures à un certain montant peuvent obtenir des subventions de l'État, instaurées en 1977 pour le monde rural puis étendues à l'ensemble des propriétaires occupants, sous la dénomination de primes à l'amélioration de l'habitat (PAH).

Inscrits au budget du logement, les crédits annuels de l'État sont passés d'un peu plus de 2 MdF en 1990 à 3 MdF en 2000, soit, pour cette dernière année, 2,2 MdF pour les subventions de l'ANAH, et 800 MF pour la PAH, le nombre de dossiers déposés s'élevant respectivement à 61 000 et 70 000 en 1999.

Une nouvelle enquête, effectuée auprès de vingt-neuf directions départementales de l'équipement et de vingt délégations locales de l'ANAH, conduit la Cour à émettre trois séries de critiques.

³ Enquête sur le logement. I : les aides au logement dans le budget de l'État : 1980-1993.

1) – La mauvaise connaissance du parc privé et des besoins exprimés, par le ministère comme localement, par les directions départementales de l'équipement (DDE), ne permet pas toujours de disposer des informations indispensables à la mise en œuvre d'une politique efficace d'aide aux propriétaires privés. Il en est ainsi de la qualité et des situations de vacance des logements, et, plus généralement, faute d'études appropriées, du parc à améliorer. L'appréciation de l'état des logements se fonde sur des critères obsolètes : les normes minimales de confort datent de plus de trente ans et ignorent l'évolution de la demande, par exemple en termes d'isolation, de renouvellement de l'air ou de logement des personnes âgées. Les problèmes actuels de l'habitat ancien sont, de ce fait, sous-estimés. Les priorités à moyen terme de la politique d'amélioration de l'habitat sont mal définies. L'ANAH, en particulier, ignore l'importance et la localisation des nouveaux besoins.

2) - Les modalités d'attribution des aides ne sont pas exemptes d'anomalies. Les exemples cités par la Cour illustrent le caractère inéquitable de la politique d'aide aux propriétaires occupants. Quant à la politique d'aide aux propriétaires bailleurs, elle manque de lisibilité. Enfin, l'instruction des dossiers souffre de plusieurs faiblesses : un système informatique ancien et peu sécurisé, une analyse trop sommaire des demandes, l'insuffisance, voire l'absence des contrôles et le recours à des organismes intermédiaires dits de groupage dont les obligations devraient être mieux définies et l'action encadrée.

3) – L'évolution du parc et la multiplication des dispositifs d'aides, l'extension des allègements fiscaux mis en œuvre depuis quelques années pour les propriétaires privés, tant bailleurs qu'occupants, notamment l'abaissement du taux de TVA de 20,6 % à 5,5 % à compter du 15 septembre 1999 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, éclairent désormais d'un jour nouveau ces dispositifs de subventions dont l'excessive complexité rend la gestion malaisée. Les demandeurs ont parfois des difficultés à s'orienter dans le maquis des aides à l'amélioration des logements. De nombreuses collectivités territoriales interviennent aujourd'hui en complément ou en alternative des actions de l'État, ainsi que les caisses de retraite. Bien que ces aides soient de même nature, les procédures d'attribution par les différents financeurs ne font l'objet d'aucune mise en cohérence, qu'il s'agisse des documents techniques exigés,

de la base d'appréciation des ressources ou des délais de traitement des dossiers. En outre, le cumul de ces aides n'est pas limité, ce qui peut entraîner l'attribution d'un niveau excessif de subvention. Enfin, l'effet incitatif des aides n'est pas évalué et les dispositifs en vigueur offrent des « effets d'aubaine » non négligeables à leurs bénéficiaires, sans contreparties vraiment contraignantes.

Les allègements fiscaux très importants accordés depuis quelques années aux propriétaires privés, tant bailleurs qu'occupants, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un régime de subventions de l'État en la matière. La Cour estime que le régime de primes en vigueur ne devrait être maintenu, sous une forme actualisée et simplifiée, que pour des opérations plus ciblées, considérées comme prioritaires par les pouvoirs publics et assorties de contreparties effectives que seule cette incitation financière permettrait d'obtenir.

Chapitre VI

Collectivités territoriales

1

Le contenu des lettres d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

En 1999, les CRTC ont adressé 807 lettres d'observations définitives aux responsables locaux dont elles ont examiné la gestion, dont 83 % l'ont été à des élus. Il a été procédé à l'analyse d'un échantillon de 413 lettres adressées à des ordonnateurs locaux élus.

I. – Les sujets abordés dans les lettres d'observations définitives

A. – Portée et limites de l'analyse

L'analyse effectuée fournit un éclairage sur certains aspects des gestions locales sans permettre pour autant un diagnostic complet. Quatre thèmes en ressortent : la situation financière, les marchés et la commande publique, la gestion des services publics industriels et commerciaux, la gestion du personnel. En outre, les relations entre les collectivités et leurs établissements publics d'une part, les organismes privés « satellites » d'autre part, sont très fréquemment abordées. Cependant, au-delà de ces thèmes essentiels, les lettres d'observation reflètent l'extrême diversité des problèmes auxquels les élus locaux sont confrontés, ainsi que le champ très large de leurs attributions, par exemple en matière d'urbanisme et d'aménagement foncier. On relève aussi les thèmes de la sécurité juridique ou celui du respect des obligations budgétaires et comptables.

B. – L'orientation des observations : contrôle de régularité, contrôle d'efficacité

Les observations relèvent de trois types d'approches :

- l'analyse de la situation financière,

- l'examen de la régularité (deux tiers des observations, hors analyse financière) ;
- le contrôle de l'efficacité (un tiers des observations, hors analyse financière).

Dans de nombreux cas (commande publique, délégations de service public), ces deux derniers aspects sont étroitement liés, la régularité étant un auxiliaire de l'efficacité. Les chambres réservent une part importante (deux tiers des observations, hors analyse financière) à l'examen de la régularité de la gestion des organismes qu'elles contrôlent. Il n'en reste pas moins que de nombreuses observations (un tiers, hors analyse financière) portent sur une utilisation malencontreuse des fonds publics ou sur des carences dans la gestion des opérations.

C. – Analyse de la situation financière

L'analyse confirme le constat exposé dans le précédent rapport public : les chambres font part systématiquement aux collectivités contrôlées des résultats de l'analyse financière à laquelle elles ont procédé, même en l'absence d'observation critique. L'analyse financière permet en effet de situer les enjeux les plus significatifs de la gestion. Certes, en raison de l'existence d'un dispositif d'alerte sur la situation financière des collectivités exposées à de graves tensions, utilisé par les administrations, les CRTC, compte tenu du caractère périodique de leurs contrôles, interviennent avec un certain recul dans ce domaine, même si, dans certains cas, leurs observations peuvent avoir cette dimension. Elles s'attachent davantage à mettre en lumière les évolutions pluriannuelles, les facteurs de risques et la capacité des collectivités à dégager les ressources nécessaires pour faire face à leurs engagements.

D. – Achats, marchés, commande publique

Dans ce domaine, les chambres dénoncent le plus souvent les manquements aux règles de concurrence et de transparence prescrites par le code des marchés publics et les textes relatifs à la maîtrise d'ouvrage publique, s'agissant notamment des organismes intercommunaux et des SEM.

E. – Gestion du personnel

Plus de quatre lettres sur dix critiquent les modalités de recrutement et de rémunération des personnels. Le rapport donne des exemples d'irrégularités relevées.

F. – Observations portant sur la gestion des services publics locaux

Elles figurent dans près du tiers des lettres. La plupart portent sur des services dont la gestion est confiée à des tiers, les plus nombreuses concernant les délégations de service public, plus précisément l'absence de mise en concurrence dans la sélection du délégataire.

G. – Le thème des opérations d'aménagement et de l'urbanisme

Il est évoqué dans plus d'une lettre sur dix. Les gestions examinées ont porté en effet sur une période marquée par la crise de l'immobilier.

II. – Les relations avec les organismes de droit privé (associations et SEM)

A. – Associations

Les chambres régionales des comptes formulent de nombreuses critiques sur une utilisation mal maîtrisée par les collectivités des facilités offertes par le régime du contrat d'association, du fait notamment d'un contrôle insuffisant de l'utilisation des fonds publics par ces associations ou de la participation à des opérations constitutives de gestion de fait qu'elles facilitent. Le rapport donne à cet égard plusieurs exemples de pratiques irrégulières ou risquées, qui persistent malgré la sensibilité croissante des élus locaux en la matière. La situation devrait s'améliorer, notamment sous l'impulsion des directives européennes, qui poussent à renoncer à une certaine préférence locale dont sont parfois bénéficiaires les associations prestataires de services.

B. – Sociétés d'économie mixte

Le contrôle effectué sur les SEM locales et leurs filiales a donné lieu à 40 lettres d'observations en 1999. Il s'y ajoute les remarques adressées à des collectivités sur leurs relations avec les SEM. Elles portent notamment sur l'analyse de la situation financière, l'absence de cadre juridique conventionnel entre les SEM et les collectivités actionnaires ou son insuffisance, le défaut de concurrence dans le choix des fournisseurs, les relations non transparentes des SEM avec des organismes apparentés... Malgré le régime juridique institué par la loi du 7 juillet 1983 pour les SEM locales, l'économie mixte peut parfois exposer les collectivités publiques à des déconvenues, principalement dans deux domaines : le régime de la commande publique et les modalités de rémunération des dirigeants et employés des SEM. La méconnaissance de certaines obligations explique en partie les dysfonctionnements constatés.

III. – Les observations portant sur les groupements de collectivités

En 1999, les chambres ont adressé 74 lettres à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En dehors de celles, classiques, sur les marchés ou les dépenses de personnel, les observations portent surtout sur les conflits de compétence avec les collectivités membres ou d'autres groupements, et sur les performances des établissements dans l'accomplissement de leur mission. Le rapport public 2000 consacre par ailleurs un développement particulier aux EPCI.

2

Le contrôle des dépenses obligatoires

Les particuliers et les entreprises peuvent saisir directement, sans formalisme, une chambre régionale des comptes lorsqu'ils sont créanciers d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local qui refuse d'honorer sa dette. Ils peuvent alors demander à la chambre territorialement compétente de déclarer cette dépense obligatoire et de mettre en demeure le débiteur, si besoin est, d'inscrire à son budget les crédits nécessaires pour honorer sa dette. L'avis préalable de la chambre est en effet nécessaire pour que le préfet puisse se substituer à l'autorité budgétaire pour inscrire d'office les crédits nécessaires au paiement de la dépense litigieuse, si c'est l'absence ou bien l'insuffisance de crédit qui y fait obstacle. Le préfet peut aussi se substituer d'office à l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement si, bien que les crédits soient suffisants, celui-ci refuse de s'acquitter. Il dispose alors d'un pouvoir de mandatement d'office.

Le pouvoir de substitution du préfet existait avant la création des chambres régionales des comptes par la loi du 2 mars 1982. Le législateur de 1982 a maintenu ce pouvoir, mais il s'exerce désormais, du moins pour l'inscription d'office, après avis des chambres, ce qui renforce l'impartialité de la procédure. Cela présente plusieurs avantages et n'est pas contesté par les élus. Cette procédure n'a d'ailleurs jamais été modifiée depuis 1982. Après d'autres études, la Cour, en liaison avec l'ensemble des chambres régionales, a analysé le contentieux relatif à la non inscription de dépenses obligatoires dans les budgets locaux pour les exercices 1998 et 1999.



1 – Pour ces deux exercices 1998 et 1999, 912 saisines été enregistrées et totalement traitées. Les saisines sont inégalement réparties entre les régions : les chambres de Guadeloupe-Guyane-Martinique et de Corse en ont reçu le tiers tandis que d'autres en ont reçu très peu (Centre, Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes).

2 – Les résultats des 912 saisines étudiées ont été les suivants :

- 174 ont été déclarées irrecevables ;
- dans 549 cas, les chambres régionales des comptes ont reconnu le caractère obligatoire de la dépense litigieuse ;
- dans 178, elles ont estimé que la dépense litigieuse n'avait pas un caractère obligatoire ;
- dans 11 cas, le demandeur s'est désisté.

Parmi les 549 cas où la dépense litigieuse a été qualifiée de dépense obligatoire, 379 seulement ont donné lieu à une mise en demeure d'inscrire les crédits nécessaires au paiement de la dépense. Dans les 270 autres cas, la mise en demeure ne se justifiait pas car des crédits étaient disponibles.

3 - Les saisines par les entreprises sont les plus nombreuses : 281. Mais 185 d'entre-elles ont été effectuées dans le ressort des seules chambres de Corse (37) et de Guadeloupe-Guyane-Martinique (148). Viennent ensuite les comptables publics avec 273 saisines, puis les préfets. Les établissements financiers saisissent aussi les chambres. Les autres saisines émanent de personnes physiques ou morales diverses et ont trait à des litiges extrêmement variés.

4 - Les personnels des collectivités locales saisissent les chambres en cas de litige avec leur employeur portant sur les salaires, les frais de mission et les allocations-chômage. Les établissements financiers ou les liquidateurs de sociétés d'économie mixte ou d'organismes divers le font le plus souvent afin d'obtenir le paiement des annuités d'emprunts auxquels les collectivités publiques ont accordé leur caution. Le contentieux des dépenses obligatoires témoigne aussi des difficultés relatives à l'application des lois en matière de participations intercommunales.



Le contentieux des dépenses obligatoires est une source d'informations, voire un indicateur d'alerte, sur la situation financière de certaines collectivités et sur le fonctionnement de certains établissements publics de coopération intercommunale. Toutefois, la rapidité et l'absence de tout formalisme de la procédure conduisent souvent les requérants à saisir les juridictions financières hors de toute nécessité budgétaire. La Cour rappelle donc que leur saisine devrait être limitée aux seuls cas où les crédits manquent ou sont insuffisants

pour payer la dépense litigieuse, car le préfet a toute latitude, quand les crédits sont suffisants, de mandater d'office la dépense en cause, sous le contrôle du juge administratif.

3

Les délégations de service public

De nombreux travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes avaient mis l'accent sur l'insuffisante maîtrise des coûts et l'opacité de la gestion des services publics, lorsqu'elle était déléguée par des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale à des entreprises privées (distribution d'eau et assainissement, transports urbains de voyageurs, stationnement payant, réseaux câblés, restauration collective, etc.).

Pour remédier à cette situation, la loi du 29 janvier 1993 dite loi Sapin a instauré une procédure de mise en concurrence des délégations de service public assortie d'une limitation de la durée des conventions correspondantes. Ensuite, la loi du 8 février 1995 a créé l'obligation pour le délégataire de produire un rapport annuel sur les comptes et la qualité du service afférent à l'exécution de la délégation.

Les observations contenues dans une centaine de communications adressées aux autorités délégantes au second semestre 1998 et au cours de l'année 1999 montrent les progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur de ces deux lois, mais aussi les obstacles qui subsistent sur la voie de la concurrence et de la transparence.



Ces observations portent sur l'application du principe de concurrence ainsi que sur l'équilibre financier et la transparence des services délégués.

S'agissant de la concurrence, les observations concernent plus particulièrement

- la procédure d'appel à la concurrence pour choisir le délégataire,
- les critères de qualification des délégations de service public par opposition aux marchés publics,
- enfin, la durée des conventions et les clauses prohibées.

S'agissant de l'équilibre financier et la transparence des services délégués, elles concernent

- les clauses financières et la notion de risques et périls,
- la production et la transparence des comptes,
- enfin le contrôle du délégataire par le délégant.



Pour pleinement appréhender les exigences de concurrence et de transparence il est nécessaire de se référer non seulement au droit interne mais aussi au droit communautaire et à son évolution au cours de la dernière décennie. En droit communautaire, la conception dominante est de rapprocher le régime des concessions (ou délégations) de celui des marchés publics : si la frontière entre les deux laisse subsister de larges zones d'incertitude, le caractère distinctif dégagé par la jurisprudence, à savoir l'existence d'un risque d'exploitation pour le concessionnaire (ou délégataire), est semblable dans les deux droits. Le droit communautaire pourrait d'ailleurs encore évoluer ainsi qu'il ressort de la communication interprétative sur les concessions en droit communautaire des marchés publics adoptée par la Commission européenne le 12 avril 2000. Cette communication renforce en particulier les interrogations sur le devenir, en droit interne, des particularités de la procédure d'octroi des délégations par rapport aux règles du code des marchés publics et sur la liberté de choix reconnue à l'autorité délégante.

Les exigences de concurrence et de transparence ne se résument pas à la possibilité offerte à plusieurs candidats de présenter leur offre, elles visent aussi à garantir sur la durée la meilleure qualité de service au meilleur coût. Ceci requiert de pouvoir réexaminer périodiquement les conditions d'exécution du service au regard des objectifs fixés. Une limitation plus stricte de la durée des conventions, notamment lorsque le délégataire ne supporte pas le financement des investissements, apparaît à cet égard nécessaire, les mêmes limitations paraissant devoir être étendues aux marchés d'exploitation. Par ailleurs, la possibilité de prolonger le contrat, lorsque de nouveaux investissements lourds le justifient, devrait être subordonnée à un réexamen d'ensemble de l'équilibre financier, distinguant la période restant à courir jusqu'au terme initial du contrat et la période de prolongation, afin d'éviter de tenir compte indûment des charges déjà amorties. Une explicitation des tarifs stipulés dans la convention, par référence au coût du service rendu, apparaît également indispensable.

A cette fin, la production, à l'appui des contrats, de comptes prévisionnels, permettant de mettre en regard les coûts et les tarifs, devrait, à tout le moins, être généralisée. Enfin, un cadre comptable normalisé, permettant de s'assurer que les comptes donnent une image fidèle des opérations de délégation, serait hautement souhaitable. Au minimum, une annexe précisant les méthodes comptables utilisées devrait pouvoir être exigée. Si les autorités délégantes peuvent déjà d'elles-mêmes suivre certaines de ces recommandations, un renforcement du cadre légal serait nécessaire, en particulier pour mettre fin à des pratiques abusives de forfaitisation et de mutualisation des charges de renouvellement par certains délégataires.

4

La gestion des établissements publics de coopération intercommunale

La coopération intercommunale, sous forme de groupements constitués entre collectivités, est apparue dès le XIX^e siècle. Depuis, le législateur a créé le syndicat mixte (en 1955), puis le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) et le district (en 1959), la communauté urbaine (en 1966), les communautés de ville et les communautés de communes (1992). La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a marqué le début d'une nouvelle étape en créant des communautés d'agglomération et en supprimant, en parallèle, les communautés de ville et les districts qui devront se transformer, selon les cas, en communautés d'agglomération ou en communautés urbaines.

La compétence des chambres régionales des comptes s'étend ainsi à plus 19 000 établissements publics locaux de coopération intercommunale (EPCI). De l'analyse d'environ 240 lettres d'observations définitives délibérées à partir du second semestre 1997 par ces chambres et adressées à des EPCI, il se dégage des caractéristiques à la fois communes et spécifiques à ces établissements. A cause de son champ restreint, cette analyse ne saurait être assimilée à un bilan de la coopération intercommunale ; en particulier, elle ne rend pas compte de la réalisation de l'objectif d'une intercommunalité rationnelle et cohérente inscrit dans la loi n° 92-125 du 6 février 1992, ni bien sûr, faute du recul suffisant, de l'application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999.



1 – Le contrôle des comptes et de la gestion des EPCI par les chambres comporte habituellement l'examen des compétences transférées et de leur exercice. Trois types de divergences entre les compétences transférées et celles réellement exercées ont été constatées : nonobstant le transfert d'une compétence, il est fréquent

que la commune continue à l'exercer en totalité ou en partie ; à l'inverse, alors qu'un EPCI ne s'est vu attribuer qu'une compétence bien définie, l'évolution de son fonctionnement conduit à ce qu'il exerce, irrégulièrement et parfois concurremment avec une collectivité, des missions bien plus étendues ; dans d'autres cas, les compétences transférées à un EPCI ne sont pas exercées par lui, soit parce qu'elles sont subdéléguées à un autre organisme, soit parce qu'elles sont déjà exercées par un autre EPCI.

Ces divers cas illustrent la nécessité de mieux définir les compétences transférées aux EPCI non seulement dès leur création mais aussi par la suite, pour mettre à jour, si nécessaire, les statuts de l'établissement.

2 - L'examen de la composition et du fonctionnement des organes délibérants des EPCI fait apparaître des situations ou des pratiques irrégulières qui peuvent affecter la sécurité juridique de leurs décisions.

Ainsi certains statuts d'EPCI prévoient un nombre de délégués plus élevé que celui inscrit dans l'arrêté préfectoral les ayant institués. Dans tel autre EPCI, un représentant d'une collectivité locale participe aux délibérations du conseil syndical malgré l'absence de toute disposition formelle le prévoyant. Dans telle communauté urbaine, les règles de représentation des communes au sein du conseil ne sont pas respectées. Tel district ne possède ni statuts, ni règlement intérieur précisant ses modalités de fonctionnement et l'effectif de son assemblée délibérante, etc.

Certaines règles de procédures ne sont pas toujours respectées, mais aussi des délégations sont irrégulièrement consenties, certaines délibérations ou conventions ne sont pas soumises au contrôle de légalité, parfois, les compétences respectives de l'assemblée délibérante et de la commission d'appel d'offres en matière de dévolution des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux, sont confondues

3 - Lorsque les compétences transférées aux EPCI étaient exercées par les communes préalablement à leur transfert, un souci d'économie a souvent conduit à ne doter ces EPCI que de moyens administratifs limités.

Les moyens en personnel alors mis par les communes à la disposition des EPCI le sont souvent, et pour une longue durée, sans le moindre formalisme. L'imbrication du fonctionnement administratif

de l'EPCI avec les services communaux peut revêtir des modalités diverses. Les modalités de mise à disposition de fonctionnaires territoriaux, de création d'emplois et de recrutement de contractuels appellent régulièrement des observations des chambres régionales.

4 - La diversité des structures intercommunales et des attributions qu'elles exercent conduit à de nombreuses observations sur la tenue des comptes, la pertinence de l'information comptable et les relations financières entre les différentes collectivités.

Dans les SIVOM dits « à la carte », la tenue précise de comptes de dépenses et de recettes distincts pour chaque compétence exercée est nécessaire pour liquider correctement les participations des communes au budget syndical ; cette condition n'est pas toujours remplie. Les comptes des EPCI traduisent parfois imparfaitement leur situation patrimoniale ce qui peut avoir des conséquences sur la répartition des charges d'investissement et de fonctionnement entre les communes membres ou même sur la dévolution des actifs en cas d'évolution de la structure de l'EPCI concerné.

Dans des EPCI qui se sont vu confier la gestion de services publics industriels et commerciaux tels que l'eau et l'assainissement, la pérennité des participations communales contrevient aux dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT qui interdisent la prise en charge de dépenses sur le budget communal au titre de ces services, sauf délibération motivée. Quant aux EPCI dotés d'une fiscalité propre (districts, communautés de communes), il arrive qu'ils reversent aux communes membres une part plus ou moins élevée de leurs produits, en l'absence de toute obligation légale ou conventionnelle.



S'agissant des compétences transférées aux EPCI, la clarification du rôle des uns et des autres, le souci de regrouper des attributions voisines, la préoccupation de rendre à l'usager le service public accessible et la répartition des compétences intelligible sont à la base d'une intercommunalité efficace ; l'ensemble des modifications législatives successives s'orientent dans cette direction.

S'agissant des moyens humains, administratifs et techniques alloués aux EPCI, il apparaît qu'ils ont été souvent bien moindres que ceux employés en général par les communes dans des circonstances comparables ; l'accroissement de l'autonomie financière des EPCI manifeste la volonté de mieux les doter en moyens pour réaliser des projets dépassant le cadre communal.

Enfin, les nouvelles dispositions relatives à la transparence du fonctionnement des EPCI introduites par la loi du 13 juillet 1999, vis-à-vis des communes membres (par l'établissement d'un rapport d'activité) et des habitants (par l'amélioration de l'accès à l'information), tendent à accroître leur légitimité à un moment où les compétences croissantes qui leur sont transférées rapprochent de plus en plus certains de ces établissements d'une collectivité territoriale.

Chapitre VII

Outre-mer

Les concours du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) en Nouvelle-Calédonie

La mise en place des institutions nouvelles, conformément au statut de la Nouvelle-Calédonie fixé par la loi organique du 19 mars 1999, justifiait un examen de l'emploi des subventions d'investissement (titre VI) allouées par le secrétariat d'État à l'outre-mer.

La Cour relève que les constatations faites en 1994, loin d'avoir été corrigées, se trouvent non seulement confirmées mais parfois aggravées.

Comme en 1994, la concertation et l'information mutuelle entre les différents niveaux de décision (central, déconcentré et collectivités territoriales) sont largement défailtantes ce qui entraîne souvent l'impossibilité de mesurer le véritable intérêt économique des opérations financées, censées contribuer au développement.

Le cadre budgétaire est peu convaincant.

La nomenclature budgétaire retraçant l'ensemble du dispositif de soutien au développement interdit aux pouvoirs publics, et notamment au Parlement, de prendre la mesure exacte du volume des investissements qu'ils financent dans les territoires d'outre-mer, et singulièrement en Nouvelle-Calédonie.

Les crédits du Fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES) continuent d'être inscrits, de manière particulièrement opaque, à trois chapitres réservoirs, et le Parlement ne connaît pas la destination précise des crédits au moment où il les vote.

En outre, l'ensemble de ces chapitres réservoir est loin de ne concerner que des dépenses d'investissements : on y trouve, en 1999, autour de 40 % de dépenses de fonctionnement et d'intervention, dont la présence, inconnue du Parlement, ne se décèle qu'au moment de l'exécution (ceci contribue à donner au Parlement une vision

inexactement flatteuse de l'effort d'investissement de l'État en Nouvelle-Calédonie).

Il se trouve, enfin, que ces crédits « d'investissement » sont loin d'être intégralement consommés compte tenu de la difficulté de trouver sur place suffisamment de projets viables susceptibles d'être financés.

Globalement, il en résulte que l'effort réel d'investissement de l'État est très inférieur à ce que peut faire croire le vote de crédits élevés par le Parlement.

Le cadre réglementaire pourrait être revu.

Le décret n° 92-758 du 4 août 1992 régit l'organisation et le fonctionnement du fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES).

Or, le comité directeur, organe d'animation du fonds, présidé par le ministre et comprenant notamment cinq membres du Parlement, n'est plus réuni depuis le 16 juin 1994.

De la même façon, les rapports d'exécution du Haut Commissariat, au demeurant assez lacunaires, rendent insuffisamment compte de l'emploi sur place des crédits.

On n'aperçoit pas en quoi le fait d'inclure l'aide de l'État dans un processus contractuel avec les collectivités locales supprimerait la nécessité d'en apprécier préalablement les objectifs par tous moyens, et notamment par la consultation du comité directeur du FIDES.

Enfin, la commission interministérielle de coordination des investissements publics outre mer, présidée par le ministre de l'outre-mer, qui s'est réunie à six reprises, n'a procédé qu'à une simple concertation budgétaire.

La planification n'est pas maîtrisée correctement.

La loi du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, comme sa devancière en date du 9 novembre 1988, confie notamment à des contrats pluriannuels la planification du développement de l'archipel.

Ni le secrétariat d'État à l'outre-mer, ni le haut commissaire de la République, signataire desdits contrats, n'ont été en mesure de fournir à la Cour une information exploitable et précise, sur l'exécution financière de ces contrats, et en particulier le montant des paiements effectués par chacune des parties.

En fait, l'administration centrale ne peut suivre l'emploi des subventions qu'elle accorde à la Nouvelle-Calédonie, alors que l'examen sur place de l'exécution des opérations d'investissements, conduit par la Cour et la chambre territoriale, a fait apparaître diverses anomalies.

Chapitre VIII

Interventions économiques

Les primes à la reprise des véhicules anciens

En 1994-1995, puis en 1995-1996, la situation difficile de l'industrie automobile a conduit deux gouvernements successifs à mettre en œuvre des primes à la reprise des véhicules anciens lors de l'achat simultané de véhicules neufs. Au total, plus d'1,6 million de primes ont été versées, pour un coût budgétaire de 8,8 MdF. Une voiture neuve sur trois vendues en France durant les périodes concernées en a bénéficié.

Les primes automobiles avaient pour but principal le soutien conjoncturel de la demande. Elles avaient également un objectif d'assainissement du parc automobile, le retrait des véhicules les plus anciens devant permettre d'améliorer la sécurité routière et de réduire la pollution.

Les constatations de la Cour mettent en cause non ces objectifs mais les modalités de la gestion et les procédures de contrôle de l'aide ainsi allouée.

La gestion des primes automobiles a été quelquefois défailante.

Le financement des deux régimes de primes a été assuré presque exclusivement (à 95 %) par des crédits ouverts en cours de gestion (décrets d'avances et lois de finances rectificatives) et non par les lois de finances initiales. Ce qui pouvait s'expliquer pour les années de lancement était plus contestable ensuite.

Certains textes ont été publiés avec retard, ce qui a conduit à verser sans fondement juridique plus de 2 600 primes.

La réglementation du premier dispositif a permis des pratiques abusives. Ainsi il n'était pas obligatoire de fournir le talon de la vignette, d'apporter la preuve du contrôle technique, ni d'attester d'une durée minimale de détention des véhicules remis à la destruction, ce qui a parfois autorisé la prise en compte d'épaves.

L'essentiel des dossiers a été, dans les deux dispositifs, géré dans le cadre de conventions confiant aux professionnels de l'automobile le paiement des primes, l'établissement des dossiers, comportant la collecte des pièces justificatives ainsi que leur contrôle.

La Cour souligne le caractère tout à fait exceptionnel de cette procédure.

Dans ces conditions, les contrôles a priori de l'ordonnateur et du comptable public ne pouvaient porter que sur les quelques informations qui leur étaient transmises de façon globale et succincte par les professionnels.

Pourtant, le coût qu'aurait représenté une vérification exhaustive des dossiers auprès des concessionnaires, évalué à 60 MF pour le premier dispositif, aurait été inférieur au montant des indus, proche de 100 MF. Dans le cas du second dispositif, les montants correspondants se seraient équilibrés.

Une sanction financière significative des indus n'a été prévue que dans le cadre du second dispositif.

Finalement, il est anormal que la mise en place d'une politique aux enjeux budgétaires aussi importants n'ait pas été accompagnée de l'engagement des moyens nécessaires à des vérifications concomitantes ou à des contrôles a posteriori.

L'efficacité des primes automobiles et leur coût pour les finances publiques.

Le nombre considérable de primes distribuées – 1,6 million – montre le « succès » rencontré par les deux dispositifs, dont l'application a bénéficié à plus d'une voiture neuve sur trois vendues en France durant la période concernée.

Au regard de l'objectif principal recherché, la Cour estime que le premier régime a effectivement répondu assez opportunément à une dégradation particulièrement marquée du marché de l'automobile. Mais il y a lieu de douter de l'efficacité du second.

Le bilan des deux dispositifs au regard de leur objectif d'assainissement du parc automobile est incertain et vraisemblablement limité.

Au total, l'État a versé 8,8 MdF de primes automobiles. En contrepartie, lors de chaque vente de voiture neuve « primée », il a perçu de la TVA. Selon la direction de la prévision, le coût net actualisé des deux dispositifs s'élèverait à 4,7 MdF.

Chapitre IX

Les contrôles sur les fonds européens

En 1999, la France a versé à l'Union européenne 13,78 milliards d'euros (90,4 milliards de francs) et en a reçu 12,27 milliards d'euros (80,64 milliards de francs) - dont plus des trois quarts proviennent du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (FEOGA-G). Consciente des risques financiers liés aux « notes de débit » et « dépenses d'apurement » résultant des contrôles communautaires de la gestion des aides européennes par les administrations françaises, qui risquent de s'alourdir du fait des exigences croissances exprimées par la Commission européenne, la Cour des comptes a, depuis trois ans, inscrit les crédits européens à ses programmes successifs. Systématiquement, elle étudie chaque année au moins deux organismes payeurs des dépenses financées par le FEOGA-G et poursuit ses travaux sur les fonds structurels.

I. – Les dépenses financées par le FEOGA-Garantie

Les contrôles dont les conclusions peuvent être présentées cette année ont porté sur l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS). Ces deux organismes ont en commun d'être intervenus, depuis vingt ans, dans des secteurs - le lait, les produits viticoles - qui, naguère encore, se caractérisaient par une forte surproduction, et des stocks aussi coûteux à entretenir que difficiles à écouler. Il a paru intéressant de voir dans quelle mesure la progressive disparition de ces phénomènes négatifs était imputable à l'action conduite, et si celle-ci avait été menée avec efficacité et économie.

A. – L'ONILAIT

Entre 1983 et 1996, grâce à la politique des « quotas laitiers », la production laitière a diminué en France de 11 %. Cependant, la concentration des exploitations a permis l'accroissement du revenu individuel moyen des producteurs de quelque 2 % par an pendant cette même période. La politique suivie a donc atteint les buts qu'elle se proposait, mais force est de constater qu'elle s'est accompagnée du versement d'aides nationales non déclarées à la Commission européenne (en violation du Traité) et à l'utilité économique parfois discutable (aide à l'écoulement du beurre, en l'absence d'excédents).

Par ailleurs, le contrôle des quantités de lait collectées auprès de chaque producteur, obligatoire en principe depuis 1993, n'a connu un début de réalisation qu'en 1999, faute de dispositions législatives pleinement appropriées. Dans le domaine des restitutions aux exportations, le contrôle des droits à aide et du respect des délais, la sanction des irrégularités et l'appréhension des cautions ne se sont renforcées que progressivement, sans être encore pleinement satisfaisantes.

B. – L'ONIVINS

Dans le domaine viti-vinicole également, une politique de résorption des excédents et de développement de la qualité a été conduite avec succès depuis deux décennies - sauf dans le vignoble charentais. De 1989 à 1997, elle a coûté 13,2 milliards de francs à la Communauté, sur une dépense totale de 21 milliards de francs estimée par la Cour (faute de dispositif approprié d'évaluation du coût et des résultats tant à l'ONIVINS qu'au ministère de l'agriculture). Nombre de ces aides nationales, là aussi, n'ont pas été déclarées à la Commission et l'une d'elles ne procédait même pas d'une décision ministérielle. Si certaines ont été à l'évidence efficaces - les primes à l'arrachage, par exemple -, l'utilité de certaines autres, comme les aides à l'exportation, demeure difficile à évaluer faute de statistiques pertinentes. Au total, la politique conduite a donc eu des résultats appréciables et a abouti à une diminution désormais rapide des aides, mais il est pas assuré que le résultat obtenu l'ait été au meilleur coût.

II. – Les fonds structurels

A. – Le FEDER

Le contrôle du dispositif mis en place dans cinq régions pour la gestion du FEDER (programmation 1993-1999) a mis en lumière des dysfonctionnements dont la correction a été, selon le ministère de l'intérieur, énergiquement entreprise.

Les opérations financées sur fonds FEDER doivent, par principe, s'intégrer dans une programmation régionale d'ensemble approuvée par la Commission européenne. Le dispositif aboutit à des empilements documentaires d'une utilité problématique qui se traduisent par à des dizaines ou des centaines d'opérations

individuelles saupoudrées sur le terrain sans effet structurel mesurable. Pour accélérer les choses, l'État a eu tendance à se décharger sur les collectivités territoriales, avec certains risques de confusion d'intérêts (la collectivité chargée d'instruire le dossier étant la collectivité bénéficiaire). Les règles d'éligibilité des dépenses, souvent mal connues, et insuffisamment clarifiées à l'origine, des contrôles internes quelquefois défailants en quantité et/ou en qualité, ont concouru à multiplier les risques de paiements indus. Si une amélioration est désormais engagée, elle restera à vérifier à l'occasion de la nouvelle génération FEDER (2000-2006).

B. – L'assistance technique du Fonds social européen

L'assistance technique a pour objectif de faciliter la tâche des organismes publics ou privés gestionnaires des fonds structurels dans chaque Etat-membre. Il s'agit donc de dépenses de préparation et de suivi des actions. En pratique, une partie des crédits a été consacrée au financement de postes d'agents contractuels chargés du suivi des programmes européens dans les directions régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Plusieurs conclusions se dégagent de l'examen de ces crédits. En premier lieu, ils sont loin d'avoir été intégralement consommés, ce qui s'explique notamment par la complexité du circuit financier mis en place : répartition entre plusieurs fonds de concours, dont certains somnolents, taux de consommation annuels toujours inférieurs à 50 %, parfois à peine supérieurs à 25 %. Mais, en second lieu, ils ont été en partie consacrés à une régionalisation de l'informatique FSE dont le rapport service rendu/coût paraît médiocre. Enfin, aucune cohérence n'apparaît dans l'emploi de ces fonds entre les régions et les irrégularités relevés sont relativement nombreuses.